# انتظامی قانون کے اصول

ایم۔ پی۔ جین
ایس۔ این۔ جین

مترجم
احمد مرزا

قومی کونسل برائے فروغ اردو زبان
وزارت ترقی انسانی وسائل
حکومت ہند
ویسٹ بلاک۔ I، آر۔ کے۔ پورم، نئی دہلی۔ 110066

**Intizami Qanoon Key Usool**

*By : M.P. Jan & S.P. Jan*



سنہ اشاعت :

پہلا اڈیشن : 1981

دوسرا اڈیشن : 1998 تعداد 1100

قیمت : -/120

سلسلہ مطبوعات : 802

ناشر : ڈائریکٹر قومی کونسل برائے فروغ اُردو زبان

ویسٹ بلاک ۱، آر۔ کے۔ پورم نئی دہلی، 110066

طابع : فہمی کمپیوٹر، دین دنیا ہاؤس، 900 جامع مسجد دہلی۔6 ٹیلیفون : 3280644

# پیش لفظ

"ابتدا میں لفظ تھا۔ اور لفظ ہی خدا ہے"

پہلے جمادات تھے۔ ان میں نمو پیدا ہوئی تو نباتات آئے۔ نباتات میں جبلت پیدا ہوئی تو حیوانات پیدا ہوئے۔ ان میں شعور پیدا ہوا تو بنی نوع انسان کا وجود ہوا۔ اسی لیے فرمایا گیا ہے کہ کائنات میں جو سب سے اچھا ہے اس سے انسان کی تخلیق ہوئی۔

انسان اور حیوان میں صرف نطق اور شعور کا فرق ہے۔ یہ شعور ایک جگہ پر ٹھہر نہیں سکتا۔ اگر ٹھہر جائے تو پھر ذہنی ترقی، روحانی ترقی اور انسان کی ترقی رک جائے۔ تحریر کی ایجاد سے پہلے انسان کو ہر بات یاد رکھنا پڑتی تھی، علم سینہ بہ سینہ اگلی نسلوں کو پہنچتا تھا، بہت سا حصہ ضائع ہو جاتا تھا۔ تحریر سے لفظ اور علم کی عمر میں اضافہ ہوا۔ زیادہ لوگ اس میں شریک ہوئے اور انھوں نے نہ صرف علم حاصل کیا بلکہ اس کے ذخیرے میں اضافہ بھی کیا۔

لفظ حقیقت اور صداقت کے اظہار کے لیے تھا، اس لیے مقدس تھا۔ لکھے ہوئے لفظ کی، اور اس کی وجہ سے قلم اور کاغذ کی تقدیس ہوئی۔ بولا ہوا لفظ، آئندہ نسلوں کے لیے محفوظ ہوا تو علم و دانش کے خزانے محفوظ ہو گئے۔ جو کچھ نہ لکھا جا سکا، وہ بالآخر ضائع ہو گیا۔

پہلے کتابیں ہاتھ سے نقل کی جاتی تھیں اور علم سے صرف کچھ لوگوں کے ذہن ہی سیراب ہوتے تھے۔ علم حاصل کرنے کے لیے دور دور کا سفر کرنا پڑتا تھا، جہاں کتب خانے ہوں اور ان کا درس دینے والے عالم ہوں۔ چھاپہ خانے کی ایجاد کے بعد علم کے پھیلاؤ میں وسعت آئی کیونکہ وہ کتابیں جو نادر تھیں اور وہ کتابیں جو مفید تھیں آسانی سے فراہم ہوئیں۔

قومی کونسل برائے فروغ اردو زبان کا بنیادی مقصد اچھی کتابیں، کم سے کم قیمت پر مہیا کرنا ہے تاکہ اردو کا دائرہ نہ صرف وسیع ہو بلکہ سارے ملک میں سمجھی جانے والی، بولی جانے والی اور پڑھی جانے والی اس زبان کی ضرورتیں پوری کی جائیں اور نصابی اور غیر نصابی کتابیں آسانی سے مناسب قیمت پر سب تک پہنچیں۔ زبان صرف ادب نہیں، سماجی اور طبعی علوم کی کتابوں کی اہمیت ادبی کتابوں سے کم نہیں، کیونکہ ادب زندگی کا آئینہ ہے، زندگی سماج سے جڑی ہوئی ہے اور سماجی ارتقاء اور ذہنِ انسانی کی نشوونما طبعی، انسانی علوم اور ٹکنالوجی کے بغیر ممکن نہیں۔

اب تک بیورو نے اور اب تشکیل کے بعد قومی اردو کونسل نے مختلف علوم اور فنون کی کتابیں شائع کی ہیں اور ایک مرتّب پروگرام کے تحت بنیادی اہمیت کی کتابیں چھاپنے کا سلسلہ شروع کیا ہے۔ یہ کتاب اس سلسلے کی ایک کڑی ہے۔ امید ہے یہ اہم علمی ضرورت کو پورا کرے گی۔ میں ماہرین سے یہ گذارش بھی کروں گا کہ اگر کوئی بات ان کو نادرست نظر آئے تو ہمیں لکھیں تاکہ اگلے ایڈیشن میں نظرِ ثانی کے وقت خامی دور کر دی جائے۔

ڈاکٹر محمد حمید اللہ بھٹ
ڈائریکٹر
قومی کونسل برائے فروغ اردو زبان
وزارت ترقی انسانی وسائل، حکومت ہند، نئی دہلی

ایم۔پی۔جین

کی

والدہ کی یاد میں

# فہرست مضامین


مقدمہ 15

## باب ۱ : تمہید 17

انتظامی قانون کی ماہیت اور حلقہ عمل 24

حکومت قانون (RULE OF LAW) اور انگلینڈ میں اس کا ارتقا 29

علیحدگی اختیارات اور یونائٹڈ اسٹیٹس (U.S.A.) میں اس کا ارتقا 35

## باب ۲ : تفویضی قانون سازی 39

حالات جن کے باعث تفویضی قانون سازی کا ارتقا ہوا 44

اختیار قانون سازی کی تفویض پر پابندی 50

تفصیلات فراہم کرنے کا اختیار 58

شمول اور اخراج کا اختیار 61

موضوعہ قوانین میں ردوبدل کرنے کا اختیار 64

ٹیکس عائد کرنے کا اختیار 68

عام اظہار رائے اور مشروط قانون سازی 73

عدالتی قابو، تجاوز اختیار کا اصول (ULTRAVIFES) 78

قانون سازیہ کا تفویضی قانون سازی پر قابو 90

اشاعت 102

مفادات سے مشورہ 113

اختیار قانون سازی کی تحتی تفویض 120

## باب ۳ : انتظامی ہدایات 125

ہدایات جو قواعد سے مختلف ماہیت کی ہیں 125

ہدایات کی شناخت 129

بظاہر عدالتی اور قانونی جماعتوں کو ہدایات 137

ہدایات کی ضرورت 139

نتیجہ 141

## باب ۴ : سماعت کیے جانے یا سُنے جانے کا حق۔ کب اس کا ادّعا کیا جا سکتا ہے 143

تمہید 143

کسی عمل کی "بظاہر عدالتی" ماہیت طے کرنے کے لیے چند علامات 148

مندرجہ بالا پر اظہار رائے 168

## باب ۵ : انتظامی انفصال 174

انتظامی انفصال کے ارتقا کی وجہ 174

انفصالی جماعتوں کی ساخت اور ان کا طریقہ کار 177

ٹیکس کی تشخیص۔ آمدنی۔ دولت ہبہ ٹیکس اور املاک محصول 180

آمدنی ٹیکس اپیلی ٹربیونل 183

کسٹم کا انفصال 187

تومیانے کے قوانین۔ معاوضی۔ ٹربیونل 189

مزدوروں کے متعلق قوانین 191

نقل وحمل 198
مطالبات ٹربیونل 198
نقل وحمل گاڑیوں کا لائسنس دینا، مقتدران اور طریقہ کار 199
ریلوے شرح ٹربیونل - مطالبات کمشنر 200
سروے عدالت 202
تجارت کی ضابطہ بندی 203
کرایہ کنٹرولر 205
داخلی ٹربیونل 206
عام اظہار رائے 208


## باب ۶ : بظاہر عدالتی مقتدران پر قابلِ اطلاق اصول اور طریقہ کار 215

قدرتی انصاف کے اصول 215
تمہید 215
جانب داری 218
ذاتی جانب داری 219
معاملہ کے موضوع کے متعلق جانب داری 222
طرف داری یا تنقیحات سے متعلق محکمانہ جانب داری 222
ما قبل بیانات اور تنقیحات سے پہلے ہی سے رائے قائم کرنا 227
حکم یا ہدایت کے تحت عمل کرنا۔ 230
(آ ڈی - الٹیرم - پارٹم) 236
نوٹس 236
سماعت 238
کسی شخص کی پیش کی ہوئی شہادت کو لینا 239
فریق پر شہادت کا انکشاف 241

تردید کا موقع اور جرح 246

بذریعہ وکیل نمائندگی کا حق 248

مدلل فیصلے 249

حکمانہ فیصلہ 256

متفرق اصول 265

عام اظہار رائے 268

## باب ۷ : انتظامی اختیارات اور اختیارِ تمیزی 271

قانون کے بغیر پالیسی قائم کرنا اور اس پر عمل کرنا 272

قانون کے ذریعہ انتظامی اختیار کا عطا کیا جانا 274

انتظامی اختیار تمیزی 280

## باب ۸ : تفتیش اور تحقیقات کا اختیار 284

چند مثالی قانونی تجاویز 285

تحقیقاتی کمیشن ایکٹ 1952 290

معلومات حاصل کرنے کے اختیارات 295

تلاشی اور گرفت 298

خود کو ملزم قرار دینا 309

## باب ۹ : انتظامی اختیار تمیزی کو عطا کرنے پر پابندی
بنیادی حقوق 312

تمہید 312

مساوات کا حق دفعہ ۱۴ 314

دستور کی دفعہ ۱۹ — سات آزادیا 324

| | |
|---|---|
| تقریر و اظہار رائے کی آزادی ۔ دفعہ ۱۹(۱) الف اور ۱۹ (۲) | 324 |
| جمع ہونے کا حق ۔ دفعہ ۱۹(۱)(ج) الف اور ۱۹ (۳) | 328 |
| انجمن قائم کرنے کی آزادی ۔ دفعہ ۱۹ (۱) ج اور ۱۹ (۴) | 328 |
| نقل و حرکت اور سکونت کا حق ۔ دفعہ ۱۹ (۱) د اور ۱۹ (۵) | 329 |
| جائیداد رکھنے کا حق ۔ دفعہ ۱۹ (۱) ہ اور ۱۹ (۶) | 335 |
| تجارت اور بیوپار کی آزادی دفعہ ۱۹ (۱) (و) اور ۱۹ (۷) | 340 |
| ہند کے دستور کی دفعہ ۲۲ ۔ انسدادی نظربندی | 347 |
| دستور کی دفعہ ۳۱ ۔ حصولِ جائیداد | 349 |
| نتیجہ | 352 |


## باب ۱۰ : اختیار کی تحتی تفویض


| | |
|---|---|
| باب ۱۰ : اختیار کی تحتی تفویض | 355 |
| تمہید | 355 |
| دفتری عمل کی تحتی تفویض | 356 |
| تفویض یا مدد | 357 |
| تنقیحات | 359 |
| ہند کا صدر | 359 |
| مرکزی حکومت طریقۂ کار کے قواعد | 361 |
| احکام کی تصدیق | 364 |
| صراحت کیا ہوا مقتدر اور حکومت | 367 |
| تحتی تفویض کی واضح اجازت | 368 |
| معنوی طور سے تحتی تفویض کرنے کا اختیار | 371 |
| خود تفویض کنندہ مقتدر کا اختیار استعمال کرنا | 373 |
| تحتی مفوض علیہ پر قابو | 374 |
| ہدایات جاری کرنا ۔ | 374 |

## ۱۱: رٹ کے ذریعہ انتظامی عمل پر عدالتی قابو۔ طریقہ کارانہ اور اور دیگر متفرق پہلو 378


تمہید 378

رٹ کا اختیار سماعت 380

جلد دادرسی کے ذریعہ کو استعمال کر کے ختم کرنا 385

غفلت 388

متوقعانہ دادرسی۔ استقراری احکام 392

رٹ کی عرضی کون دے سکتا ہے 395

کس کے خلاف رٹ جاری کی جا سکتی ہے 398

فیصلہ ماقبل 406

واقعاتی سوالات 410

عدالت صرف عارضی دادرسی نہیں دے سکتی 410

رٹ کے ذریعہ عدالتی نظر ثانی کی وسعت 412

رٹیں 313

اختیار سماعت کے متعلق غلطی 418

ریکارڈ سے واضح طور سے ظاہر ہونے والی قانونی غلطی 424

اختیار سماعت سے متعلق واقعات 427

طریقہ کارانہ تفویض 434

انتظامی اختیاراتِ تمیزی پر قابو 436

تمہید 436

عدالتیں اختیارِ تمیزی کے استعمال کے واقعاتی پہلو پر نہیں غور کریں 437

نظر ثانی کی وسعت 439

وجوہ کا انکشاف 441

اختیار تمیزی کا غلط اور بیجا استعمال 444

| | |
|---|---|
| بے جا غرض | 446 |
| غیر متعلقہ امور پر غور کرنا | 447 |
| وجوہ اور واقعات کے درمیان تعلق | 451 |
| بیجا غرض اور غیر متعلقہ امور میں فرق | 454 |
| مخلوط وجوہ یا واقعات | 454 |
| متعلقہ وجوہ یا واقعات کو نظر انداز کرنا | 457 |
| اختیار کا نمائشی استعمال | 658 |
| عدلیہ اختیار تمیزی | 459 |
| اختیار کا معقول استعمال | 459 |
| نتیجی اظہار رائے | 465 |
| مقتدر کا اپنا دماغ نہ استعمال کرنا | 467 |
| حکم یا ہدایت کے تحت عمل کرنا | 467 |
| مشین کی طرح بغیر غور کیے عمل کرنا | 472 |
| **باب ۱۳ : سپریم کورٹ میں اپیل کرنے کی مخصوص اجازت** | 479 |
| ہائی کورٹ کا انصرامی اختیار | 479 |
| اپیل کی مخصوص اجازت | 4 79 |
| تمہید | 479 |
| ٹربیونل کیا ہے ؟ | 481 |
| متبادل قانونی دادرسی | 486 |
| سپریم کورٹ میں اپیل کے موجبات | 488 |
| ٹربیونلوں پر ہائی کورٹ کا انصرامی اختیار | 492 |
| **باب ۱۴ : قانونی عدالتی دادرسیاں** | 494 |
| عام دیوانی دادرسی | 494 |

چند موضوعہ قوانین کے تحت مخصوص داد رسیاں 495

احکام 500

حکمِ امتناعی اور منڈامس (MANDAMUS) کے درمیانی توازن 503

استقراری عمل 504

دیوانی نالشات کی ممانعت 510

فارمولوں کی اقسام اور دیوانی نالشات کے اخراج کی حد 510

خارج کرنے والے فقرے اور قوانین کا خلافِ دستور ہونا 521

اختیار کے متعلق واقعہ اور خارج کرنے والے فقرے 524

نتیجہ 525

## باب ۱۵: فعلِ بیجا (Tort) یا معاہدہ کی بنا پر حکومت کے خلاف نالشات 526

فعلِ بیجا کی بابت ذمہ داری 526

شاہی اور غیر شاہی افعال 526

اپنے فرائض کی انجام دہی میں افسران کے کیے ہوئے افعال 534

قانونی برائت 536

قانونی اختیار کا بطور دفاع استعمال کیا جانا 538

قانونی فرض کی خلاف ورزی 538

اختیار تمیزی 539

عمل ریاست 540

حکومت کے معاہدات 543

## باب ۱۶: قانونی کارروائیوں میں حکومت کا حق استثنا (استحقاق خصوصی) 551

کیا ریاست کسی قانون کی پابند ہے 551

حکومت کے خلاف امتناع 554

دستاویزات نہ پیش کرنے کا حکومت کا حق استثنا (استحقاق خصوصی)
حکومت کے متفرق استحقاق

## باب ۱۷ : ہند میں امبڈسمین (Ombedsman)

امبڈسمین کی ضرورت
نیوزی لینڈ میں امبڈسمین
انگلینڈ میں امبڈسمین
ہند میں امبڈسمین
سرکاری کاروباری ادارے
تمہید
خود اختیار جماعتوں کو قائم کرنے کے وجوہ
سرکاری کاروباری اداروں کا انتظام
عملہ
تمہید
شرائط خدمت اور بھرتی کے متعلق قواعد
تنقیح حساب (Audit)
حکومتی قابو
پارلیمانی قابو
پارلیمانی کمیٹیاں
عدلیہ قابو
سرکاری کاروباری اداروں کے خلاف نالشات
منڈامیس (Mandemas)
سرکاری کاروباری اداروں کے خلاف بنیادی حقوق کا نفاذ

٭ ٭ ٭ ٭ ٭

# مقدمہ

۱۹۴۷ء میں آزادی کے بعد یا خصوصاً ۱۹۵۰ میں دستورِ ہند کے افتتاح کے بعد جس کی رو سے سپریم کورٹ اور ہائی کورٹ کو ( High Court ) کا وسیع اختیار سماعت عطا کیا گیا، انتظامی طریقہ کار کی نشو و نما کی رفتار نے تیزی اختیار کی۔ ہند میں انتظامی قانون کا مطالعہ حصولِ طریقِ انتظام۔ ۱۹۵۷ء میں اس وقت افق پر نمودار ہوا جب ادارہائے قانونِ ہند (Institutions of Indian laws) نے اپنا پہلا سمینار انتظامیہ قانون کی بابت منعقد کیا۔ اس موضوع کے مطالعہ کی رفتار کو مزید تیزی حاصل ہوئی جب ادارہائے قانونِ ہند نے نمایاں اور مشہور قانون کے اساتذہ کو بنگلور میں منعقد ہونے والے انتظام قانونِ ہند کی بابت سمینار میں شرکت کرنے کی دعوت دی۔ اس کے بعد رفتہ رفتہ یہ مضمون ہند کے قانون کے طلبا اور اساتذہ کے تصوّر میں داخل ہوا، یہاں تک کہ موجودہ زمانے میں شاید ہی کوئی ایسا مدرسۂ قانون ہو جہاں یہ مضمون ایل۔ ایل۔ بی اور ایل۔ ایل۔ ایم کے نصاب کے جز کی حیثیت سے لازمی یا اختیاری طور سے نہ پڑھایا جاتا ہو۔

انتظامی قانون فلسفۂ قانون کی ایک شاخ تصور کیا جاتا ہے۔ ہند میں موجودہ زمانے کے مقدمات کی ۵۰ فی صدی میں انتظامی قانون کا کوئی نہ کوئی اصول پیدا یا اس سے متعلق ہوتا ہے۔ یہ قانون حکومت کے اختیارات اور اس پر قابو سے متعلق ہے۔ انتظامیہ سے فرد کے بڑھتے رابطے کی وجہ سے آج انتظامی قانون کے علم کا حصول نہ صرف وکیلوں کے لیے بلکہ کسی بھی عام فرد کے لیے پسندیدہ ہے، اگرچہ بالکل لازمی نہ ہو۔ یہ کتاب خصوصاً ایک درسی کتاب ہے۔ مصنفین کا مقصد اس کتاب کی تصنیف سے ہند کے انتظامی قانون کے اصولوں اور اس کے متعلق پیدا ہونے والے مسائل کو مختصر، جامع اور صاف طور سے

واضح کرنے کی کوشش کرنا ہے۔ چند سال ہوئے جب مصنفین نے اس منصوبے کا تصور کیا اس وقت ان کے دماغ میں یہ بات تھی کہ طلبا اور اساتذہ کے استعمال کے لیے اس موضوع پر درسی کتابوں کی قلت ہے۔ بعد ازاں اس موضوع پر چند کتب نمودار ہوئیں، پھر بھی مصنفین محسوس اور امید کرتے ہیں کہ یہ کتاب انتظامی قانون کے موضوع پر موجودہ تصنیفات میں چھوڑے ہوئے خلا کو پُر کرے گی اور اس کو قانون کے طلبا، اور اساتذہ۔ قانونی پیشہ وران اور وہ اشخاص جو دیگر سماجی سائنسوں کے علم مثلاً سیاسی سائنس اور پبلک انتظام۔ کے حصول میں مشغول ہیں کارآمد پائیں گے۔

ہند میں انتظامی قانون بنیادی طور سے جج کا ساختہ قانون ہے، وہ ابھی تک دور رتقا میں ہے، لہٰذا ہم آہنگی اور وضاحت کا محتاج ہے۔ ہر روز نئے مسئلے عدالتوں کے سامنے پیش ہوتے ہیں اور عدالتوں سے یہ توقع کی جاتی ہے کہ وہ اپنے طے کیے ہوئے معیارات اور نظریات میں ہم آہنگی پیدا کریں۔ نتیجہ یہ ہوا کہ نہ صرف مختلف عدالتوں نے ایک ہی وقت میں بلکہ ایسی ایک عدالت نے مختلف اوقات پر ایسی مختلف تجاویز کی ہیں جن کو ہم آہنگ بنانا دشوار ہے۔ ایسی صورت میں مصنفین خود اپنے نقطۂ نظر کا اظہار کرنے سے قاصر نہیں رہے ہیں۔ جج کے ساخت کیے ہوئے قانون میں اکثر ہر ایک معاملہ خود اپنے لیے ایک قانون ہو سکتا ہے۔ جب تک کسی خاص مسئلہ پر مسلسل ایسے مقدمات طے نہ ہو جائیں جو ایسے نقطے قائم کریں جن سے ایک سطر بن سکے اس قانون کے متعلق کوئی عام رائے قائم کرنا مناسب نہ ہوگا۔ پھر بھی ایسی صورت میں اس نقطہ کے وجود کی تشریح اس واقعاتی احول کا جسمیں وہ واقعہ ہوا اور اس طریقہ کار کا ذکر جس سے گزر کر وہاں تک پہنچا دیا گیا ذکر کرتے ہوئے کرنا لازم ہو جاتا ہے

مصنفین نے بسا اوقات ایسا ہی طریقہ اختیار کیا ہے۔ لیکن ایسا کرتے ہوئے انھوں نے اس کتاب کی بنیادی درسی کتاب کی حثیت کو نظر انداز نہیں کیا ہے۔

ایم، پی، جین
ایس، این، جین

# باب (۱)

# تمہید

انتظامی قانون کے متعلق یہ کہا گیا ہے کہ وہ بیسویں صدی کا نمایاں قانونی ارتقا ہے پھر بھی اس کا یہ مطلب نہیں ہے کہ بیسویں صدی کے قبل کسی ملک میں انتظامی قانون کا وجود نہ تھا۔ پبلک انتظام سے متعلق ہوتے ہوئے انتظامی قانون کا وجود کسی نہ کسی شکل میں ہر اس ملک میں جہاں کسی قسم کی حکومت ہو متصور کیا جا سکتا ہے وہ اتنا ہی قدیم ہے جتنا کہ خود انتظام، کیونکہ اس کا انتظام سے ضروری الحاق ہے خود ہند میں سیکڑوں سال قبل مسیح موریاؤں اور گپتاوؤں کے تحت منتظم اور مرکوزی انتظام کا سراغ ملتا ہے اور مغلوں کے انتظامی اصولوں سے گزرتے ہوئے موجودہ زمانے کے انتظام کی پیشرو ایسٹ انڈیا کمپنی کے تحت انتظام تک اس کا وجود ملتا ہے، لہٰذا ابتدائی جملے کا مطلب و مفہوم یہ ہے کہ انتظامی قانون نے بیسویں صدی میں مقدار قابلیت اور نسبتاً اہمیت کے لحاظ سے بہت شدت کے ساتھ ترقی کی اور نمایاں یہ کہ جمہوریہ ممالک میں مثلاً انگلینڈ اور امریکہ میں وہ بحیثیتِ اصول زیادہ واضح اور معین ہو چکا ہے اور یہ کہ موجودہ صدی میں اس نے زیادہ تسلیم شدہ شکل اختیار کر لی ہے یہاں تک کہ وہ دستور سے مختلف اور جداگانہ اور بحیثیتِ خود علاحدہ مطالعہ اور تحقیق کا ایک مناسب موضوع بن گیا ہے۔ موجودہ زمانہ میں انتظامی قانون کا تیزی کے ساتھ ارتقا ایسے تشویش انگیز بین الاقوامی حالات سے منسوب کیا جا سکتا ہے جو ایسے عدم امن کا احساس پیدا کرتے ہیں جس کے باعث حکومت خاص طور سے ہنگامی حالات میں دفاع اور پبلک میں نظم اور امن قائم رکھنے کے لیے وسیع اختیارات حاصل کرنے پر مجبور ہو جاتی ہے، مثلاً دفاع ہند

ایکٹ ۱۹۶۲ء اور دفاع ہند قواعد اور انسدادی نظربندی ایکٹ ۱۹۵۰ء اشخاص کی آزادی اور خود اختیاری میں مداخلت کرنے کے لیے وسیع اختیارات عطا کرتے ہیں۔ اٹھارہویں صدی میں رائج لائے زیز فیری (LAISSEZ FAIRE) کا حکومتی فلسفہ انفرادیت نجی کاروبار اور امداد خود کے اصول کی شکل میں ظہور پذیر ہوا، یہ فلسفہ کم سے کم حکومتی قابو اور زیادہ سے زیادہ آزاد کاروبار کا نظریہ پیش کرتا ہے ریاست کی صورت یہ تھی کہ وہ نظم و امن کی ریاست تھی اور اس کے کارہائے منصبی صفت نفی میں تھی کیونکہ ان کی وسعت اوّلاً ریاست کو بیرونی یورش سے بچاتے اس کے اندر نظم و امن قائم رکھنے رعایا کے ساتھ عدل گستری کرنے اور ان امور کے متعلق مالیاتی اخراجات برداشت کرنے کے لیے چند ٹیکسوں کی وصولی تک محدود تھے وہ آزاد کاروبار زیادہ سے زیادہ معاہدی آزادی اور کم سے کم حکومت کی ذمہ داری اور افعال کا دور تھا، سماجی اور اقتصادی زندگی کا انتظام حکومت کی ذمہ داری نہیں خیال کی جاتی تھی لیکن (LAISSEZ FAIRE) کا فلسفہ عسرت انسانی کا باعث ہوا۔ یہ محسوس ہونے لگا کہ ہر شخص کی معاملاتی حیثیت مساوی نہیں ہوتی لہذا بے قابو معاہدی آزادی کے باعث نحیف سے مضبوط تر بیجا فائدہ اٹھانے لگے مثلاً صنعتوں کا انتظامیہ مزدوروں سے آبادیوں کی گندگی مضر صحت اور خطرناک حالات کام بچہ مزدوری چند اشخاص کے ہاتھوں میں دولت کے اجتماع کی وجہ سے دور تک پھیلا ہوا افلاس چند مقامات پر اس کی کثرت اور عوام الناس سے عام طور سے بیجا فائدہ اٹھایا جانا اس دور کا معمول ہو گیا تھا، لہذا آواز اٹھائی گئی کہ ریاست کو غریب طبقہ کے حالات کی اصلاح میں دلچسپی لینی چاہیے اور اس کے باعث مجموعاتی اصول قائم ہوا جس کی رو سے افراد کے کاروبار میں حکومتی مداخلت اور اس پر سماجی قابو اور اس کی ضابطہ بندی پسندیدہ ہو گئی، ریاست سماجی انصاف کے مفاد میں عمل پیرا ہوئی اور اس کے افعال نے اثباتی صنعت اختیار کر لی۔ کچھ عرصہ کے دوران اس مجموعاتی اصول سے "سماجی بہبودی ریاست" کا تصور نمودار ہوا یعنی وہ ریاست جو عوام کی سماجی اقتصادی بہبودی کو ترقی دے۔ اس نظریے کی تشریح زیادہ وضاحت سے ہند کے حالات کا حوالہ دے کر کی جا سکتی ہے۔ ۱۹۴۷ کے قبل ہند ایک پولیس ریاست تھی اس ملک پر حکمرانی بیرونی حکومت کی دلچسپی اولاً خود اپنے تسلط کو مضبوط بنانے میں تھی۔ انتظامیہ سے کام خاص طور سے اسی مقصد کو مدنظر

رکھتے ہوئے کیا جاتا تھا اور سول خدمات فولادی ڈھانچہ متصور ہونے لگا تھا۔ ریاست کا عوام کی بہبودی سے کچھ خاص واسطہ نہ تھا۔ لیکن آزادی کے ظہور پذیر ہوتے ہی ان سب تصورات اور اصولوں میں تبدیلی پیدا ہوئی۔ بہبودی ریاست کا فلسفہ دستور ہند میں بہت پختگی کے ساتھ واضح کر دیا گیا۔ دستور کا مقصد ہند میں اختیار کل رکھنے والی عوامی جمہوریہ قائم کرنا ہے تاکہ اس کے تمام شہریوں کو سماجی اقتصادی سیاسی انصاف خیال و اظہار عقیدے، ایمان اور عبادت کی آزادی حیثیت اور موقع میں مساوات کی ضمانت دی جائے اور فرد کی عظمت اور قوم کے اتحاد کی ضمانت دیتے ہوئے ان سب کے درمیان اخوت کو ترقی دی جائے۔ ریاست پر یہ ذمہ داری عائد کی گئی کہ وہ ایسا سماجی نظام قائم کرنے میں سعی کرے جن میں سماجی و اقتصادی انصاف قومی زندگی کے تمام اداروں میں سرایت کر جائے۔ ریاست سے یہ مطالبہ کیا گیا کہ وہ اپنی حکمت عملی کو اس طرح برتے کہ شہریوں کو ذریعۂ معاش کے مساوی مواقع ملنے کی ضمانت دی جا سکے یہ کہ قوم کے مادی وسائل کی ملکیت اور اس پر قابو اس طور سے منقسم کیا جائے کہ وہ عوام کی بہبودی کے لیے بہترین ذریعہ ہو، یہ کہ دولت اور پیداوار کے ذرائع کا اجتماع اس طرح نہ ہو کہ وہ عوام کے لیے مضرت رساں بن جائے اور یہ کہ مساوی کام کے لیے مساوی اُجرت ہو۔ ضعیف العمری۔ بے روزگاری اور دیگر اتفاقیہ حالات میں امداد دینا ریاست کی ذمہ داری ہے۔ ریاست کو بچوں کے لیے چودہ سال کی عمر تک مفت اور لازمی تعلیم مہیا کرنا ہے۔ مزید یہ کہ قانون اور دستور کی تعبیر کرنے میں عدلیہ اکثر اوقات سماجی بہبودی ریاست کے تصورات پر نظر رکھے اگرچہ ان میں کچھ دستور میں واضح طور سے درج نہیں ہیں۔

سماجی بہبودی ریاست کے تصور کے ظہور نے جمہوری حکومتوں پر بہت گہرا اثر ڈالا۔ ریاست کے دائرۂ عمل میں غیر معمولی وسعت واقع ہوئی اس نے متعدد ایسے امور اپنے ہاتھ میں لیے جو اس کے قبل نجی کاروبار کے لیے چھوڑ دیے گئے تھے۔ آج ریاست انسانی زندگی کے ہر پہلو میں سرایت کر گئی ہے۔ وہ بسیں اور ریلیں چلاتی ہے اور ڈاک و تار کی خدمات انجام دیتی ہے۔ وہ عوام کے معیار زندگی کو اونچا کرنے اور دولت کے اجتماع میں تخفیف کرنے کی غرض سے قوم کی سماجی اور اقتصادی زندگی کی منصوبہ بندی کرتی ہے وہ گندی آبادیوں کی اصلاح اور شہری و دیہی زندگی کی منصوبہ بندی کرتی ہے اور

صحت اخلاق اور تعلیم کی دیکھ بھال کرتی ہے۔ وہ کان کنی کرتی ہے۔ اور بنیادی اور اہم صنعتوں کو چلاتی ہے۔ وہ سماجی، اقتصادی پالیسی کے مستفید معاون کی حیثیت سے عمل کرتی ہے۔ لہذا منفرد زندگی اور آزادی کی وسیع مد تک ضابطہ بندی کرتی ہے۔ اس منظر کو قریب تر وطن کی طرف لایا جائے تو ظاہر ہو گا کہ ایک ایسا اشتراکی نمونے کا سماج قائم کرنے کی غرض سے جس میں سماجی انصاف کے تقاضے کو مدنظر رکھتے ہوئے عوام کے اقتصادی حالات ترقی پذیر ہو سکیں۔ سماجی بہبودی ریاست نے اپنے نصب العین کو عملی جامہ پہنانے کی کوشش۔ اقتصادی وسائل کی ریاستی منصوبہ بندی کے ذریعہ اور نجی کاروبار پر سماجی قابو حاصل کر کے کی ہے اور اس مقصد کو حاصل کرنے کے لیے قوم کے تمام وسائل منظم کیے گئے اور زیر نگرانی رکھے گئے ہیں۔ لہذا حکومت نے کاروباروں کی ایک بڑی تعداد شروع کر دی ہے کچھ بنیادی صنعتیں۔ مالیاتی ادارے اور نقل و حمل کی خدمات مہیا کی گئی ہیں۔ ایسی خدمات کے لیے مثلاً تعلیم رہائش گاہوں اور صحت کے لیے ریاست نے تجاویز کی ہیں۔ لوگوں کے لیے غذاؤں کا انتظام بھی ریاست سے مطلوب ہے۔ نجی کاروبار پر قابو اور اس کی ضابطہ بندی کا ایک مضبوط انتظام قائم کیا گیا ہے، مزدوروں کو اقتصادی اور سماجی اصلاح کے لیے ریاست آجر واجیر کے تعلقات کی ضابطہ بندی کر کے نیز دیگر ذرائع سے ایک بہت بڑا کام انجام دے رہی ہے۔

ریاست کی ان سرگرمیوں کا ایک لازمی نتیجہ یہ ہوا کہ عوام کی جسمانی، اخلاقی اور اقتصادی اصلاح کی جستجو میں ریاست زیادہ سے زیادہ اختیارات حاصل کرتی رہی۔ ریاست کے حلقۂ عمل کی افزونی کے ساتھ اس کے اختیارات میں بھی لازماً افزونی ہوئی۔ ریاست تین شعبوں پر مشتمل ہے۔ قانون سازیہ، عدلیہ، اور عاملیہ۔ حالانکہ ریاست کے حلقۂ عمل میں افزونی کی وجہ سے ہر شعبے کا کام انتظامیہ شعبہ کی سطح پر واقع ہوا۔ ہم اب انتظامیہ کے دور میں رہ رہے ہیں۔ انتظامیہ شعبہ نمایاں اور اہم ہو گیا ہے اور اس کی فوقیت بڑھتی جا رہی ہے۔ وقت کے ساتھ اس کے کارہائے منصبی اور اختیارات بہت وسیع ہو گئے ہیں۔

انتظامیہ کی آج ہمہ گیر خصوصیت ہے۔ وہ حکمت عملی قائم اور قانون سازیہ کی رہنمائی کرتا ہے۔ قانون بنتا ہے اور متعدد امور طے کرتا ہے۔ وہ آج صرف رسمی ہی

امور ہی نہیں بلکہ دیگر مختلف اقسام کے امور بھی انجام دیتا ہے۔ وہ اختیار قانون سازی استعمال کرتا ہے اور قواعد ضمنی قواعد اور عام نوعیت کے احکام کا مجموعہ وغیرہ جاری کرتا ہے۔ تفویضی قانون سازی نے آج مقدار اور نوعیت کے اعتبار سے قانون سازیہ کے موضوعہ قوانین سے بھی زیادہ اہمیت حاصل کرلی ہے۔ انتظامیہ نے خود اپنے اور نجی افراد کے درمیان اور نیز نجی افراد کے مابین تنازعوں کو فیصل کرنے کا اختیار بھی حاصل کرلیا ہے۔ لہٰذا ٹربیونلوں کی ایک بڑی جماعت (مثل عدالت جماعت کے علاوہ) وجود میں آگئی جو اپنی ساخت، اختیارِ سماعت طریقہ کار اور دیگر اختیارات میں ایک دوسرے سے مختلف ہیں اور جو انتظامیہ سے مختلف رتبوں کے ساتھ متعلق ہیں اور جو عدالت کی طرح قابل پابندی فیصلہ صادر کرتے ہیں جب کہ عدالت کے اختیار میں "تخفیف" کردی گئی ہو یا کارروائی کے ابتدائی مرحلے پر اس کو خارج کردیا گیا ہو۔ ان ٹربیونلوں کی ایک تعداد مختلف معاملات مثلاً کرایہ مزدوری ٹیکس ریلوے کی شرح وغیرہ میں کارکردگی ہے۔ انتظامیہ کو اپنے اختیارِ تمیزی یا داخلی اطمینان کی بنا پر لائسنس دینے۔ دینے سے انکار کرنے یا ان کو رد کرنے، پابندیاں عائد کرنے اور دیگر اقسام کے عمل کرنے کا وسیع اختیار حاصل کرلیا ہے۔ انتظامیہ کو قاعدہ سازی، فیصلہ دینے اور دیگر اختیار تمیزی کی بنا پر عمل یا ضابطہ بندی کرنے کے اختیارات کو مؤثر طور سے استعمال کرنے کے قابل بنانے کے لیے تحقیقات۔ معائنہ تفتیش۔ تلاش، گرفت اور نگرانی کے وسیع اختیارات عطا کیے گئے ہیں۔ سچ تو یہ ہے کہ اس زمانہ کی جمہوریہ سوسائٹی میں انتظامیہ نے اپنے اختیارات میں بہت زیادہ اضافہ حاصل کرلیا ہے اور ایسے امور انجام دینے لگا ہے جو وسعت۔ نوعیت اور دائرۂ عمل میں جداگانہ اور مختلف الاقسام ہیں روبسن (ROBSAN) کے قول کے مطابق انتظامیہ کا تسلط اب ایک تکمیل شدہ واقعہ ہے۔ موجودہ زمانے کا انتظامیہ افراد سے زیادہ سے زیادہ مزاحمت کرتا ہے۔ اس نے عوام کے حقوق اور آزادی کو متاثر کرنے کی بہت زیادہ طاقت حاصل کرلی ہے۔

انتظامیہ کے اختیارات میں اضافہ لازمی ہوگیا ہے کیونکہ بہت سے حل طلب پیچیدہ سماجی اقتصادی مسائل کو عملی نقطۂ نظر سے انتظامیہ ہی سلجھا سکتا ہے نہ کہ عام قانون سازی یا عدلیہ عمل۔ اور اس کا اطلاق کچھ حد تک ان اقسام کے اختیارات پر بھی ہوتا ہے جو رسمی طور سے قانون سازیہ اور عدلیہ کے دائرۂ عمل میں خیال کیے جاتے تھے۔ ایک قانون سازیہ

خاص واہم پالیسی کا تعین کرنے اور اس پر نگرانی کے لیے بہتر موزونیت رکھتی ہے لیکن اس کے پاس کثیر تفصیلات کو فراہم کرنے کے لیے وقت، تکنیک اور مہارت نہیں ہے۔ قانون سازیہ کو زیادہ تر پالیسی کے خاص اصولوں کو قائم کرنے اور باقی امور کو انتظامیہ کے لیے چھوڑ دینے پر قناعت کرنا پڑتی ہے اور اس طرح تفویضی قانون سازی کا معمول قائم ہوا۔ انتظامیہ کے اختیار فیصلہ کے وجود کا باعث یہ تخیل پیدا ہوا کہ کثیر تعداد میں فیصلہ طلب معاملات کو موجودہ زمانے کی قانون سازیہ کے تحت جلد از جلد وکم سے کم ضابطے وطریقۂ کار کی بندشوں کے ساتھ اور کم سے کم خرچ پر ایسے اشخاص طے کر دیں جن کو ان معاملات کو نپٹانے کے لیے خاص مہارت حاصل ہو۔ عدالتیں ان شرائط کو پورا نہیں کر سکتیں، لہذا ٹربیونل رائج ہوئے۔

انتظامی عمل کا دوسرا فائدہ یہ ہے کہ وہ اس زمانے کی سوسائٹی کے پیچیدہ مسائل کا سامنا کرنے اور ان کو حل کرنے کے لیے نئی تکنیک۔ طریقۂ کار، طریقۂ امداد ایجاد کر سکتا ہے۔ انتظام بہت پیچیدہ کام ہو گیا ہے حکومت جس کو بہت زیادہ تکنیکی علم مہارت اور علم عمل کی ضرورت ہے۔ متواتر تجزیہ اور تفصیلات کو ہم آہنگ کرنا اس زمانہ کے انتظام کے لیے لازمی ہے۔ اگر قاعدہ عملی نقطہ نظر سے نامناسب پایا جاتا ہے تو تجزیہ سے ملے ہوئے سبق سے فائدہ اٹھاتے ہوئے دوسرا سبب بنایا جاتا ہے۔ خوب آزمائے ہوئے قاعدے کو بھی بدلنا پڑتا ہے اور ترقی کرتی ہوئی اور ترقی شدہ سوسائٹی سے تیزی سے بدلتے ہوئے حالات کی وجہ سے بسا اوقات ایسا کرنا پڑتا ہے۔ انتظامیہ کسی نامناسب قاعدے کو بغیر تاخیر تبدیل کر سکتا ہے۔ اگر وہ کسی مسئلہ کو معاملہ در معاملہ برتتا ہے (جیسا کہ عدالت کرتی ہے) تو اپنے نظریہ کو حالات کی ضروریات اور تقاضائے انصاف کے مطابق بدل سکتا ہے۔ نظریہ کی یہ لچک قانون سازی یا عدلیہ کے عمل کے لیے ممکن نہیں ہے، مزید یہ کہ عدالتی عمل جس میں فیصلے سماعت کے بعد اور ریکارڈ پر شہادت کی بنا پر صادر کیے جاتے ہیں ان معاملات کو طے کرنے کے لیے موزوں نہیں ہے جس میں وسیع اختیار تمیزی کو کسی خاص محکمے کی پالیسی، مالیاتی حالت، تقدمات اور بالمقابل مطالبات کے درمیان تعین کرنے کی بنا پر استعمال کرنا ہو۔ متعدد صورتوں میں انسدادی عمل بعد کو کسی شخص کی خلاف ورزی قانون کی بنا پر سزا دینے کے بہ نسبت زیادہ مؤثر اور کارآمد ثابت ہوتا ہے۔ ریاست کے ذریعہ معائنہ اور درجہ بندی استعمال کنندہ کی ضروریات کو زیادہ کافی طور سے پوری کر سکتی

ہے، بہ نسبت اس کے کہ استعمال کنندگان کو مضر غذا سے ضرر پہنچنے کے بعد ملاوٹ کی بنا پر بیچنے والے پر مقدمہ چلایا جائے۔

انتظامیہ جماعت اس قدر وسیع ہوگی اور انتظامیہ نے اتنی کشادہ، دُور رس اور مختلف اشکال اختیار کر لی ہیں کہ "انتظامیہ" کی تعریف کرنا یا کسی انتظامیہ جماعت کو معین کرنے کے لیے کوئی عام طریقہ نکالنا آسان نہیں ہے۔ یہ کہنا کافی نہیں ہے کہ انتظامیہ جماعت وہ ہے جو انتظام کرتی ہے، کیونکہ انتظامیہ صرف قانون پر عمل درآمد ہی نہیں کرتا بلکہ اس کا دائرۂ عمل اس سے وسیع تر ہے۔ وہ قانون سازی اور فیصلے کرتا ہے، بسا اوقات انتظامیہ کی تشریح بصورت نفی کی جاتی ہے یہ کہہ کر کہ جو کچھ قانون سازیہ اور عدلیہ میں شامل نہیں ہے وہ انتظامیہ ہے۔

اس سیاق میں انتظامی قانون کے مطالعے کی بہت اہمیت ہوتی ہے انتظامیہ کے حلقۂ عمل کی افزونی نے انتظامیہ اور شہری کے درمیان بہت زیادہ پیچیدگیاں پیدا کر دی ہیں۔ ایک شخص کی زندگی میں ایک لمحہ بھی ایسا نہیں ہے جب اس کا واسطہ انتظامیہ سے کسی نہ کسی صورت میں نہ پڑے۔ اس صورت حال نے انتظامی قانون دانوں کے لیے ایک بنیادی اور دقیق سوال پیدا کر دیا ہے۔ یعنی کیا انتظامیہ کو زیادہ سے زیادہ قوت و طاقت سے مسلح کرنا فرد کے مفاد کو مدِ نظر رکھتا ہے، کیا اس بات کے تعین کے لیے کہ انتظامیہ اپنے اختیارات کا بیجا اور غلط استعمال نہ کرے گا کافی تحفظ کا انتظام کر دیا گیا ہے؛ کیا انتظامی ایجنسیاں اپنے افعال کی انجام دہی میں عمل کے ایسے طریقے اختیار کرتی ہیں جو مناسب تقاضۂ عمل جمہوری قدروں اور قدرتی انصاف سے مطابقت رکھتے ہوں؟ کیا قابو رکھنے کا کوئی طریقہ ایجاد کیا گیا ہے تاکہ یقین دہانی کی جائے کہ انتظامیہ حدود قانون کے اندر رکھا جائے گا اور وہ قوت سے مخمور مخلوق کی طرح عمل نہ کرے گا بلکہ اپنا دفاع لگا کر پیدا ہونے والے مختلف مسئلوں پر غور کر کے کام کرے گا اور قانون کی خلاف ورزی کرتے ہوئے عمل نہ کرے گا؛ اس بات کی اہمیت بڑھ گئی ہے کہ انتظامیہ پر قابو اس کی قابلیت کو بغیر متاثر کیے ہوئے اس طور سے رکھا جائے کہ وہ اشخاص کی آزادی اور جائیداد میں من مانی طور سے مداخلت اس کے بُرے نتیجے سے لاپروا ہو کر نہ کرے۔ ایک پُرانی کہاوت ہے جس میں کافی سچائی ہے وہ یہ کہ عافیت بد اطوار بناتی ہے اور قوت مطلقاً بد اطوار کر دیتی ہے۔ فرد کی آزادی اور حکومت میں بہت پُرانا تصادم ہے لہٰذا متواتر

ہم آہنگی پیدا کرنے کی ضرورت پڑی تاکہ نجی مفاد اور پبلک مفاد میں مناسب توازن پیدا کیا جائے۔
مصلحت اندیشی کا تقاضا ہے کہ جب بہت ہی وسیع اختیارات انتظامیہ کے اجزا کو عطا کیے جائیں تو ان پر قابو رکھنے کا مؤثر طریقہ بھی نکال لینا چاہیے تاکہ اس بات کی یقین دہانی ہو کہ افسران اپنے اختیارات کو بیجا طریقہ سے یا غیر ضروری معاملات کے لیے استعمال نہ کریں۔ انتظامی قانون کا کام ہے کہ اس بات کو یقینی کر دیا جائے کہ حکومتی افعال قانون۔ درست قانونی اصول اور عمل و انصاف کے قواعد کی مطابقت میں انجام دیے جائیں۔ اور یہ کہ مؤثر قابو کی ایسی مشینری مدلیہ یا دیگر قسم کی موجود رہے جو انتظامیہ کے کارہائے منصبی کی مستعدی سے انجام دہی میں غیر واجب مداخلت کیے بغیر اس کے طریق بیجا کو روک سکے۔ اس نظریے نے انتظامی قانون کے مطالعہ کو ہر ملک میں اہم بنا دیا، ہند میں اس کی خصوصی اہمیت ہے کیونکہ ہند کا اعلان شدہ سیاسی نظام یہ ہے کہ سوسائٹی کو ایک اشتراکی نمونہ پر قائم کیا جائے اس سے انتظامی افعال پیدا ہوئے اور اسی باعث انتظامی قانون وسیع پیمانے پر ظہور میں آیا۔ ہند میں انتظامیہ کی تیز رفتاری سے افزائش ہونا لازمی ہے۔ لیکن ترقی کی شدید خواہش کی راہ میں میں خطرناک غار ہیں اس ملک میں جہاں جمہوریہ کی جڑیں بہت گہرائی تک نہیں پہنچی ہیں دفتری یا افسری حکومت کا رجحان اشخاص کے حقوق کو لاپروائی سے کچلنے کی طرف ہو سکتا ہے لیکن اگر وہ بطریق معقول عمل کرے تو انتظامیہ کے وسیع اختیارات بہبودی ریاست قائم کرنے میں رہنمائی کر سکتے ہیں۔ لیکن اگر وہ غیر واجب اور بیجا عمل کرے تو اختیارات کا ایسا استعمال مطلق العنانی کی طرف لے جاتا ہے۔ فکر اور باقاعدگی کے ساتھ انتظامی قانون کے ارتقا کی تحقیق ہند میں انتظامیہ پر روک لگانے میں مدد دے سکتی ہے۔

# انتظامی قانون کی ماہیت اور حلقۂ عمل

انتظامی قانون کی کوئی ایسی قابلِ اطمینان تعریف وضع کرنا جو صراحت سے اس کی ماہیت، حلقۂ عمل اور عناصر کا تعین کرے دشوار ہے۔ اس کی متعدد تعریفات کی گئی ہیں مگر کوئی بھی مکمل طور سے قابلِ اطمینان نہیں ہے یا تو وہ بہت وسیع ہیں یا تنگ اور محدود۔ یا تو اس موضوع کے دائرے میں مناسب طور سے شامل کی جانے والی چیزوں سے زیادہ داخل کر دی گئی ہیں یا انتظامی قانون کے لازمی پہلو اور عناصر نظر انداز کر دیے گئے ہیں۔

امریکی نظریے کو سمجھنے کے لیے ہم مشہور عالم کینتھ کپ ڈیوس (DAVIS) کی وضع کی ہوئی انتظامی قانون کی تعریف لے سکتے ہیں۔ ان کا قول ہے کہ انتظامی قانون وہ قانون ہے جس کا تعلق ایجنسیوں کے اختیارات اور طریقۂ عمل سے ہے جس میں خاص طور سے انتظامی افعال پر عدالتی نظرثانی کے متعلق قانون شامل ہے اس میں ایجنسیوں کے وضع کیے ہوئے کثیر تعداد میں ضابطاتی قوانین شامل ہیں۔ ان کے قول کے بموجب ایک انتظامی ایجنسی بجز قانون ساز یہ اور عدالت کے حکومتی مقتدرہ ہے جو اشخاص کے نجی حقوق کو فیصلے یا قاعدہ سازی کے ذریعہ متاثر کرتا ہے وہ مزید کہتے ہیں کہ "عدالتی نظرثانی کے علاوہ وہ طریقہ جس سے پبلک افسران فیصلے یا قانون سازی سے غیر متعلق امور کو برتتے ہیں قانونی انتظام کا جز نہیں ہے اس کا مطلب یہ ہوا کہ جس چیز کو سیاسی سائنسداں" پبلک انتظام "کہتے ہیں خارج ہو گئی۔ دوسری جگہ ڈیوس (DAVIS) کہتا ہے کہ اب زیادہ اہمیت خود انتظامی طریقہ کار کی ہے مثلاً قاعدہ سازی فیصلہ۔ اور ضمنی انتظامی قانون کی اس تعریف کو تسلیم کرنے میں ہمیں دشواری یہ ہے کہ بظاہر وہ ان افعال کو شامل نہیں کرتی جو محض اختیارِ تمیزی کی بنا پر انجام دیے جائیں (اور جن کو انتظامی کہا جا سکتا ہے) مگر جو قانون سازی اور عدالتی افعال کی طرح نہیں ہیں۔ ان اختیارِ تمیزی کی بنا پر کیے جانے والے افعال پر قابو کی مشینری انتظامیہ قانون کے مطالعہ کے لیے ایک اہم موضوع ہے۔ انتظامیہ ایجنسی کی وضع کی ہوئی یہ تعریف ہمہ گیر یا مکمل نہیں ہے کیونکہ وہ ان ایجنسیوں کو خارج کرتی ہے جو صرف اور محض انتظامی اختیارات رکھتی ہیں اور جن کا کام عدلیہ یا قانون سازی نہیں ہے مزید یہ کہ اس تعریف میں انتظامیہ کے افعال پر عدلیہ کے قابو پر زور دیا گیا ہے لیکن دیگر قابو کے طریقوں پر مثلاً تفویضی قانون سازی پر پارلیمنٹری قابو۔ قابو بہ ذریعہ انتظامی اپیل امبڈسمین (OMBADSMAN) کے اداروں کے ذریعہ قابو جو بہت اہمیت رکھتے ہیں ان پر غور کرنا ضروری ہے۔

ڈائسی (DICEY) نے انتظامی قانون کی یوں تعریف کی ہے۔ کہ وہ قوم کے اس قانونی نظام کو ظاہر کرتا ہے جو تمام ریاستی افسران کی قانونی حیثیت اور ذمہ داری کا یقین کرائے۔ جو افراد سے پبلک افسران کے برتاؤ کو معین کرے اور جو ان حقوق اور ذمہ داریوں کو نافذ کرنے کے لیے طریقۂ کار کی تصریح کرے۔ یہ تعریف تنگ اور مقید ہے کیونکہ اس نے انتظامی قانون کے بہت سے پہلوؤں کو نظر انداز کر دیا ہے، مثلاً اس نے ان انتظامی مقتدران

کو نظر انداز کر دیا ہے جن کے بارے میں یہ کہنا ایک حد تک صحیح ہوگا کہ وہ ریاست کے افسران نہیں ہیں جیسے کارپوریشن ۔ اس نے انتظامی مقتدران کے طریقۂ کار کو بھی خارج کر دیا۔ ڈائسی (DICEY) کی وضع کی ہوئی تعریف نے انتظامی قانون کے صرف ایک پہلو کو یعنی افسران پر عدلیہ کے قابو کو خاص طور سے لیا ہے۔

انتظامی قانون کی بابت انگلش نظریہ سرآیون جیننگس (SIR IVON JENNINGS) کی وضع کی ہوئی تعریف سے ظاہر ہوتا ہے، ان کے قول کے مطابق "انتظامی قانون وہ ہے جو انتظام سے تعلق رکھتا ہو اور جو انتظامی مقتدران کے نظام، اختیارات اور فرائض کا تعین کرتا ہو، یہ عام طور سے تسلیم شدہ نظریہ ہے اور اس کو آجکل کے بہت سے نمایاں عالموں نے مختصر لفظی تغیر کے ساتھ اختیار کر لیا ہے۔ ایک اعتبار سے یہ ڈیوس (DAVIS) کی وضع کی ہوئی تعریف سے وسیع تر ہے جبکہ (DAVIS) ان افعال کے طریقوں پر زور دیتا ہے جن کو انتظامی ایجنسیاں اپنے اختیارات کی انجام دہی میں استعمال کرتی ہیں جیننگ طریقہ کار کا ذکر راست یا مخصوص طور سے نہیں کرتا ہے، اس نے ان کو یہ سمجھ کر چھوڑ دیا کہ ان کا نظام، اختیارات اور فرائض، جیسے الفاظ سے معنوی اقتباس ہو سکتا ہے۔ اور یہ انتظامی قانون کی بابت امریکی اور انگریزی نظریہ میں بنیادی فرق معلوم ہوتا ہے۔ انگلش انتظامی قانون انتظامی عمل کے طریقۂ کار پر اتنا زور نہیں دیتا جتنا امریکی انتظامی قانون جہاں قانون کے ایک شعبہ کو انتظامی عمل، سے موسوم کیا گیا ہے۔ پھر بھی انتظامی قانون میں طریقہ کار کی اہمیت پیش نظر رکھنا ضروری ہے، جمہوریہ نظام میں انتظامی طریقہ کار کو بھی جمہوریہ ہونا چاہیے۔ متاثر ہونے والے طبقات کو نہ صرف پالیسی سازی بلکہ انتظامی پالیسی میں بھی حصہ لینا چاہیے۔ موجودہ نظریہ یہ ہے کہ طریقۂ کار ہی کے دور میں تحفظات کچھ کامیابی کے ساتھ قائم کیے جا سکتے ہیں بجائے اس کے کہ انتظامی اختیارات پر دیگر ذریعہ سے قابو رکھنے کی کوشش کی جائے۔ فی الحال بنیادی حل طلب سوال یہ ہے کہ معقول طریقۂ کار اور منصفانہ فیصلے کے قابو کے تصورات کو کس طرح ریاست کے انتظامیہ اختیار میں سرایت کرایا جائے ۔ اس سے کامیابی کی زیادہ امید ہے، بہ نسبت اس کے کہ انتظامیہ پر عدالت کے ذریعہ قابو رکھنے کی کوشش کی جائے۔ اس تخیل ہی کی وجہ سے امریکی انتظامی قانون نے انتظامی اختیارات کے معقول استعمال کو یقینی کرنے کے لیے طریقۂ کارانہ تحفظات پر زیادہ زور دیا، کچھ عرصہ

گر راجب انگلینڈ کے نظریہ خیال نے بھی یہی روش اختیار کی۔ یہ اس واقعہ سے ظاہر ہوتا ہے کہ فرینکس کمیٹی (FRANKS COMMITTEE) نے مختلف ٹربیونلوں اور بظاہر عدالت جماعتوں کی کارکردگی کی بہت تفصیلی تفتیش کی اور اس کے نتیجہ میں پورے نظام کے عمل میں مندرج طریق کارانہ اصلاح واقع ہوئی۔

گریفٹ اور اسٹریٹ (GRIFFTH AND STREET) نے جو انگلینڈ کے انتظامی قانون کے مشہور تشریح کنندگان میں ہے، جیننگ کی وضع کی ہوئی تعریف پر دو دیگر اعتراضات کیے۔ ان کا کہنا ہے کہ جیننگ نے دستوری قانون کی جس کا اپنے عام معنی میں انتظامیہ مقتدران کو منظم کرنے میں بڑا ہاتھ ہے، امتیازانہ تشریح نہیں کی۔ دوسرے مفہوم میں بھی یہ بہت وسیع تعریف ہے۔ کیونکہ اس قانون کے لیے جو ان مقتدران کے اختیارات کا تعین کرے اپنے اندر دیگر تجاویز کو مثلاً پبلک صحت۔ رہائش گاہ۔ شہری اور دیہی منصوبہ بندی۔ قومی کول بورڈ اور شخصی صنعتی خدمات کے متعلق ایکٹوں کی تجاویز شامل کرنا لازمی ہے، بے شک قریب قریب ہر موضوعہ قانون انتظامیہ مقتدران کے اختیارات اور فرائض کو کسی حد تک متاثر کرتا ہے اگرچہ انتظامی قانون کا اثباتی یا اصل قانون سے تعلق نہ بھی ہو، پھر بھی جیسا کہ (GRIFFTH AND STREET) نے خود کسی حد تک تسلیم کیا ہے، اثباتی و اصل قانون کا مطالعہ انتظامیہ پر قابو رکھنے کے لیے ضروری ہے، مثال کے طور پر اس سوال کے جواب کے لیے کہ آیا قدرتی انصاف کے اصولوں کو زیادہ حد تک ایک مقتدر کس طریقے سے برتے ہم کو اس موضوعہ قانون پر نظر ڈالنی ہوگی جس کے تحت وہ عمل کرتا ہے۔ مزید یہ کہ اس سوال کو کہ آیا اس مقتدر نے اپنے اختیار کا بیجا استعمال کیا ہے (یعنی غیر متعلقہ چیزوں پر غور کر کے عمل کیا) اثباتی و اصل قانون کی تجاویز کے حوالے سے طے کرنا ہوگا۔

ایک حد بندی جس کا جیننگ کے وضع کیے ہوئے فقرے "قانونِ انتظام" پر عائد کرنا ضروری معلوم ہوتا ہے، یہ ہے کہ محض اندرونی انتظام اور انتظامی ایجنسیوں کے انصرام کے معاملات کو انتظامی قانون کے دائرے سے خارج کر دیا جائے۔ ایسے معاملات جیسے عملہ کی بھرتی۔ رخصت۔ ترقی۔ درجہ بندی کے قواعد وغیرہ پبلک انتظام کے حلقۂ عمل میں آتے ہیں نہ کہ انتظام قانون کے حلقے میں۔ اس کی وجہ یہ ہے کہ وہ معاملات جو انتظامی ایجنسیوں کے عمل سے متعلق ہیں شہریوں کی انفرادی حیثیت اور متعلقہ ایجنسی کے درمیان برتاؤ پر زیادہ

مداخلت نہیں کرتے ہیں۔ لیکن پھر بھی اس بات کا اندازہ لگانے کے لیے کہ آیا اختیار عام حالات پر غور کرنے کے بعد اور غیر جانبداری سے استعمال کیا گیا اور مقتدر مجاز نے استعمال کیا کسی ایجنسی کی عام ساخت پر غور کرنا اکثر ضروری ہوتا ہے۔ مزید یہ کہ یہ اندازہ کہ کس قدر قابو کی مشینری کسی محکمے کی ایجنسی کے اندر موجود ہے اس کی ساخت پر غور کرنے کے بعد ہی لگایا جا سکتا ہے۔

انتظامی قانون کی وسعت اس کے اجزا اور دائرۂ عمل کو معین کرنے کے لیے ایک اطمینان بخش اور معقول تعریف حسب ذیل ہے: "انتظامی قانون انتظامیہ کے اجزا کی ساخت اختیارات۔ افعال ان کے اختیارات کے حدود۔ ان کے کارہائے منصبی کی انجام دہی میں اختیار کیے جانے والے طریقوں اور طریقۂ کار۔ ان کے اختیارات پر قابو رکھنے کے طریقوں (جن میں کسی شخص کو ان کے افعال سے حقوق پر مداخلت کی وجہ سے مل سکنے والی قانونی دادرسی شامل ہے) سے متعلق عمل پیرا ہوتا ہے۔"

اس تعریف کے چار اجزا ہیں (اول) انتظامیہ کے اجزا کی تشکیل اور اختیارات کی بابت یہ بیان اوپر ذکر کی ہوئی پابندی کے تابع ہے (دوم) انتظامی مقتدران کے اختیارات کی حد کے متعلق (سوم) ان اختیارات کے استعمال میں اختیار کیے جانے والے طریقۂ کار کے متعلق۔ آج کل انتظامی قانون کا مطالعہ صرف بیرونی قابو پر زور نہیں دیتا بلکہ اس کارروائیوں اور طریقۂ کار پر بھی زور دیتا ہے جن کو مقتدران خود اپنے اختیارات کے استعمال میں اختیار کریں۔ معقول اور مناسب طریقۂ عمل ایجاد کر لینا ایک ایسا ذریعہ ہے جس سے انتظامیہ کو عطا کیے ہوئے وسیع اختیارات کے غیر واجب اور بیجا استعمال میں کمی آ سکتی ہے۔ (چہارم) انتظامیہ پر عدالتی اور دیگر ذریعے سے قابو رکھنے کے متعلق اور یہ بہت اہم ہے "پبلک بہتری" اور "پبلک مفاد" کے نام سے آج کل کے انتظامیہ کی یورش سے فرد متاثر ہو جاتا ہے اور انتظامیہ کی عظیم طاقت سے بچنے کے لیے خود کو نحیف ترین اور لاچار پاتا ہے۔ لہٰذا انتظامی قانون کا یہ مقصد ہے کہ مؤثر انتظام کیا جائے کہ حکومتی طاقت کا استعمال بموجب قانون ٹھیک اور درست قانونی اصولوں پر اور عقل انصاف کے قواعد کے مطابق کیا جائے نہ کہ صرف انتظامی افسران کے وہم اور تلون مزاجی کی بنا پر یہ معیار کسی خاص انتظامی حکم سے ضرر رسیدہ شخص کو مل سکنے والی دادرسیوں اور احتیاطوں کو مضبوط بنا کر حاصل کیا جا سکتا ہے۔

# حکومت قانون (RULE OF LAW) اور انگلینڈ میں اس کا ارتقا

ڈائسی (DICEY) نے ۱۸۸۵ء میں کہا ہے کہ "حکومت قانون" کے معنی ہیں باقاعدہ بنے ہوئے قانون کا ۔ بے اصول اور خود مختارانہ طاقت کے اثر کے برخلاف ۔ تفوق کامل اور غلبہ اور یہ خود مختارانہ طرز عمل، امتیازی عمل یا حکومت کے وسیع اختیار تمیزی کو خارج کرتا ہے" وہ دعوا کرتا ہے کہ انگریز صرف قانون اور قانون ہی کے محکوم تھے، وہ انکار کرتا ہے کہ انگلینڈ میں حکومت اہل اقتدار کے خود مختارانہ اور اختیار تمیزی پر مبنی اختیارات کے استعمال کی بنا پر تھی ۔ جبکہ بہت سے ممالک میں عملاً وسیع اختیار تمیزی پر مبنی اختیارات اور اقتدار استعمال کرتا تھا انگلینڈ میں اس قسم کی کوئی بات نہ تھی ۔ ڈائسی کا قول ہے کہ جہاں اختیار تمیزی بنا پر عمل ہو وہاں خود مختارانہ افعال کا بھی خدشہ ہوتا ہے جس کے باعث شہریوں کی قانونی آزادی خطرے میں پڑ جاتی ہے ۔

دوسری اہمیت جو ڈائسی نے حکومت قانون کو دی وہ قانون کے سامنے مساوات تھی یا مساوی طور سے تمام طبقات کا ملک کی عام عدالتوں سے برتے جانے والے عام قوانین کے تحت ہونا تھا ۔ وہ کہتا ہے کہ انگلینڈ میں ہر شخص اسی ایکٹ ہی کے مجموعہ قانون کے تابع ہے : وہ فرانس میں جہاں حکومت اور شہریوں کے درمیان معاملات کو فیصل کرنے کے لیے علاحدہ انتظامی ٹربیونل تھے رائج ڈرائٹ ایڈمنسٹریٹیف (DROIT ADMINISTRATIF) کے اصول پر اعتراض کرتا ہے ۔ وہ مزید کہتا ہے کہ انگلینڈ میں کوئی انتظامی قانون نہ تھا ۔ اس کا مزید قول یہ ہے کہ حکومت کے متعلق نزاع کو نپٹانے کے لیے علاحدہ و جداگانہ جماعتوں کے قائم کرنے اور ان معاملات کو عام عدالتوں سے باہر رکھنے کا انگلینڈ کے قانون میں کبھی ادراک نہ تھا اور یہ تصور بنیادی طور سے انگلینڈ کی روایات اور رسوم سے غیر مطابق تھا۔

ڈائسی کے اس مقالے کا انگلینڈ میں انتظامیہ قانون کے ارتقا اور اس کے تسلیم کیے جانے پر بہت گہرا اثر پڑا ۔ جہاں خاص قریب تک انتظامی قانون کی طرح انگلینڈ میں کسی چیز کے وجود کو تسلیم کرنے کے لیے لوگ تیار نہ تھے ۔ ۱۸۸۵ء میں بھی ڈائسی واقعات کے لحاظ سے

اپنے تجزیے اور تخیل میں غلط تھا۔ اس نے تاج کی مستثنیات واستحقاق خصوصی کو اس دستور کے
اس مقولے کے پردے میں کہ بادشاہ کوئی غلطی نہیں کر سکتا ہے نظر انداز کر دیا (اور اسی
باعث پوری حکومت میں) آج بھی متعدد موضوعہ قوانین نے عملہ کو اختیار تمیزی کی بناء پر
کرنے کے ایسے اختیار عطا کیے ہیں جن پر عام عدالتوں میں کوئی اعتراض نہیں کیا جا سکتا ہے
لیکن ڈائسی نے اس پر توجہ نہیں دی۔ اس نے انتظامی ٹربیونلوں کی نمائش کو بھی نظر انداز کر دیا۔
ان کی ایک تعداد ۱۸۸۵ میں ہی وجود میں آچکی تھی۔ اس نے فرانسیسی، اصول کی اصل ماہیت
کو بھی غلط طور سے سمجھا۔ اور غلط تعبیر کی اور جیسا کہ آگے ظاہر کیا جائے گا وہ اصول ایک لحاظ
سے عام قانون (COMMON LAW) سے زیادہ انتظامیہ پر قابو رکھنے کے لیے مؤثر ہے۔

یہ ایک دلچسپ بات ہے کہ جب ڈائسی انگلینڈ میں انتظامی قانون کے وجود سے
انکار کر رہا تھا۔ اسکا ہمعصر میٹلنڈ (MAITLAND) اس کے نمودار ہونے کو اہمیت دے رہا ہے۔ لیکن
۱۹۱۵ تک مشہور رائیس اور ارلج (RICE AND ARLIGE) کے بعد خود ڈائسی نے
انگلینڈ میں انتظامی قانون کے نمودار ہونے کا احساس کر لیا۔ ڈائسی نے کہا کہ انگلینڈ میں
اشتراکی تصورات کے اثر سے قانون افسرانہ جا رہا تھا۔ اس نے توجہ دلائی کہ عدالتی
اور مثل عدالتی اختیارات حکومت کے افسران کو عطا کیے جا رہے ہیں اور اس نے اس صورت
کو اس بات سے منسوب کیا کہ حکومت کے کثیر تعداد میں ایسے فرائض اختیار کر رہی ہے جو
اس کے قبل اس سے متعلق نہیں سمجھے جاتے تھے۔ پھر بھی ڈائسی کا قول ہے کہ انگلینڈ میں
واقعی کوئی انتظامی قانون نہیں ہے کیونکہ عام قانون کا تفوق غالب ہے۔

اگرچہ ۱۹۱۵ء میں ڈائسی نے بادل ناخواستہ انگلینڈ میں انتظامی قانون کی شروعات
کا اندازہ کر لیا تھا پھر بھی اس کے بعد نمایاں طور سے حالات میں تبدیلی واقع ہوئی۔ بڑے
پیمانے پر جب عملہ نے اختیارات حاصل کیے تو خطرے کا اندیشہ سمجھ کر لارڈ ہیورٹ (LARD
HEWART) نے اپنی کتاب نئی مطلق العنانی فرمانروائی (NEW DIPOTISM) میں
عملہ کے بڑھتے ہوئے قانون سازی اور فیصلے کے اختیارات پر شدید حملہ کیا اور آگاہ کیا کہ
افسران کو اپنے اختیارات کو بیجا طور سے استعمال کرنے کے وسیع مواقع مل گئے ہیں۔ کہا گیا کہ
افسری حکومت ملک کی اصل فرماں روا ہو گئی ہے۔ اس کا نتیجہ یہ ہوا کہ تعزیروں کے اختیارات کی
بابت ایک کمیٹی کا جس کو (DONOUGHMORE COMMITTEE) بھی کہتے ہیں ۱۹۲۹ میں

تقرر کیا گیا تاکہ وہ (الف) بطور تفویضی قانون سازی (ب) بطور عدالتی یا مثل عدالتی فیصلہ دینے کے ان اختیارات پر غور کرے جو تاج کے وزرا استعمال کرتے ہیں یا ان کے حکم کے تحت استعمال کیے جاتے ہیں یا (جن کو وہ اشخاص یا جماعتیں استعمال کریں جن کا تقرر مذ وزرا مخصوص طور سے کریں) اور رپورٹ دے کہ پارلیمنٹ کا اقتدار کلی اور قانون کی فوقیت کے دستوری اصول کا تعین کرنے کے لیے کون سے تحفظات مناسب اور ضروری ہیں کار (AR) کے قول کے بموجب جو سوالات اس کمیٹی کے سامنے پیش ہوئے وہ یہ تھے کہ آیا برطانیہ ڈائسی کے معیار سے ہٹ گیا ہے اور اگر ایسا ہے تو کونسا تیز ترین طریقہ اس کو وہاں تک واپس لانے کا ہے۔ کمیٹی نے اپنی رپورٹ ۱۹۳۲ میں پیش کی۔ اس کو ہوتی ہوئی ترقیات میں کوئی بنیادی نقص نہیں معلوم ہوا۔ پھر بھی اس میں تسلیم کیا گیا کہ انتظامیہ کے لیے اپنے اختیارات کو بیجا طور سے استعمال کرنے کے مواقع تھے اور اس لیے قابو اور نگرانی کی مشینری کو مضبوط بنانے کے لیے متعدد تجاویز کیں۔ اس رپورٹ نے موجودہ انتظامی قانون کے تین خاص نقوص کی طرف توجہ دلائی، یعنی:

(۱) تحتی قانون سازی کی اشاعت اور اس پر قابو کی بابت کی ہوئی ناکافی تجاویز۔

(۲) رعایا کے تاج کے خلاف فعل بیجا (TORT) کی بنا پر مقدمہ نہ دائر کر سکنے کی وجہ سے قانون میں خلا۔

(۳) وہ حد جس تک انتظامیہ پر قابو اور نگرانی کا اختیار عدالتوں کے حلقہ اختیار سے خارج ہو رہا تھا اور پارلیمنٹ جس کو مخصوص ٹریبونلوں اور تحقیقاتی جماعتوں کے سپرد کر رہی تھی۔

ان تجاویز کا نتیجہ یہ ہوا کہ ایوان عام (HOUSE OF COMMON) میں ۱۹۴۴ء میں قانونی ہدایات پر ایک کمیٹی قائم ہوئی۔ ۱۹۴۶ء میں تحتی قانون سازی کے متعلق امور کو کسی حد تک صاف ستھرا اور معقول بنانے کے لیے قانونی ہدایات ایکٹ (STATUTORY INSTRUMENT ACT) وضع کیا گیا۔ اس ایکٹ کی خصوصیت یہ کہی جاتی ہے کہ اسی نے بظاہر تحتی قانون سازی کے لیے ایک جامع مجموعہ وضع کیا،، اس نے قانونی ہدایات کی اشاعت کے لیے قوانین بنائے اور پارلیمنٹ کے سامنے پیش کیے جانے کے طریقہ کار کی ضابطہ بندی کی۔ ۱۹۴۷ء میں پارلیمنٹ کے تاج کے خلاف دیوانی کارروائیوں کی نسبت قانون کو معقول اور مناسب بنانے کے لیے تاج کارروائی

ایکٹ (CROWN PROCEDURE ACT) وضع کیا۔ اس کمیٹی کی رپورٹ کی بابت یہ کہا جا سکتا ہے کہ وہ انگلینڈ میں انتظامی قانون کو منظم کرنے کے لیے پہلا قدم تھا۔

پھر کریچیل ڈاون افیئر (CRICHEL DOWN AFFAIR) کا معاملہ واقع ہوا۔ وزارت فضائیہ نے جبراً ایک قطعہ آراضی جنگ کے دوران بمباری کی رینج کے لیے خریدی۔ اختتام جنگ کے بعد پہلے مالک آراضی نے اس کو خرید کر واپس لینا چاہا، کیونکہ وہ اس وزارت کے لیے درکار نہیں رہ گئی تھیں۔ لیکن وہ وزارت زراعت کو ایک نمونئی فارم کی طرح استعمال کرنے کی غرض سے منتقل کر دی گئی۔ پہلے مالک کے مطالبے کو متعدد افسران نے بہت ہی لاپروائی سے برتا اور یہ ناقص انتظام خیال کیا گیا۔ اس معاملے کے باعث نہ صرف وزیر زراعت کو استعفا دینا پڑا بلکہ انتظامیہ کے فیصلہ دینے کے اصول پر غور کرنے کے لیے فرینکس کمیٹی (FRANK COMMITTEE) کا تقرر ہوا۔ اس کمیٹی کی تحقیق اور سفارشوں کی بنا پر ۱۹۵۸ء میں ٹربیونل اور تحقیقات ایکٹ (TRIBUNAL AND ENQUIRIES ACT) وضع کیا گیا اور اس کا مزید نتیجہ یہ ہوا کہ ٹربیونل کی بابت کونسل (COUNCIL ON TRIBUNAL) تقرر ہوا اور ملک میں ٹربیونلوں اور تحقیقاتی جماعتوں کے طرز عمل میں متعدد طریق کارانہ اصلاحات کی گئیں۔

۱۹۵۷ء تک تفویضی قانون سازی اور انتظامیہ کے فیصلہ دینے کے اختیارات کے دائرے کی تفتیش کی گئی تھی اور اس میں کچھ اصلاح بھی کی گئی تھی لیکن دیگر انتظامی حلقے کو نظر انداز کر دیا گیا تھا۔ اس کام کو جسٹس نے جو علمائے قانون کے بین الاقوامی کمیشن (INTERNATIONAL COMMISSION OF JUSTICE) کا ایک بازو ہے انجام دیا۔ ۱۹۶۱ میں ایک رپورٹ شائع ہوئی جس میں امبڈسمین (OMBADSMAN) کے تقرر کی تجویز کی گئی تھی وائٹ رپورٹ (WHYTT REPORT) سے موسومہ رپورٹ میں بھی یہ تجویز کی گئی کہ ایک ایسا عام انتظامی ٹربیونل قائم کیا جائے جس میں ان تمام فیصلوں کے خلاف جو اختیار تمیزی کی بنا پر صادر کیے گئے ہوں اور جن سے اپیل نہیں کی جا سکتی ہو واقعات کی بنا پر اپیل دائر کی جائے۔ ان تجاویز میں مضمر ہے کہ انتظامی اختیارات پر عدالتی قابو کا اس وقت موجود نظام کافی نہیں تھا اور یہ کہ اس کو مضبوط بنانے اور رقابو مشینری میں اضافہ کرکے اس کی تکمیل کرنے کی ضرورت ہے۔ ۱۹۶۷ء میں انگلینڈ نے امبڈسمین (OMBADSMAN)

کا اصول اختیار کر لیا۔

ڈائسی کے حکومت قانون کے تصور میں منفعت بھی ہے اور عدم منفعت بھی اگرچہ اختیارِ تمیزی کے اختیارات کا اور عدم مساوات کا مطلقاً وجود نہ ہونا اس انتظامی دور میں ممکن نہیں ہے پھر بھی حکومت قانون کے تخیل کو انتظامی قانون دانوں نے عملہ کے اختیارات میں غیر مناسب افزودگی کو روکنے اور اس پر قابو رکھنے کی غرض سے استعمال کیا ہے۔ حکومت قانون کے تصور نے عام قانون کے اصولوں کو اختیار کرنے والے ممالک کو حکومت کے اختیار و طاقت پر روک تھام لگانے اور ان کو ایک دائرے میں محدود رکھنے کے لیے ایک قسم کا فلسفہ عطا کیا ہے۔ اس نے ان ممالک میں کسی وقت رائج انتظامی قانون کی جانچ پڑتال کرنے کے لیے ایک قسم کی کسوٹی مہیا کی ہے۔ روایتی طور سے حکومت قانون کا مفہوم عدم اختیار خود مختارانہ ہے اور اس لیے ایک شخص انتظامیہ کے خود مختارانہ رویّے اور اختیارِ تمیزی کے خلاف احتجاج اور اس پر طریقۂ کار یا دیگر ذرائع سے قابو رکھنے کی حمایت کر سکتا ہے۔ اسی طرح حکومت قانون کا تعلق عدالتوں کے تفوق سے ہے۔ لہٰذا اس تجزیہ کا قطعی نتیجہ یہ نکلا کہ عدالتوں کو انتظامی عمل پر قابو رکھنا چاہیے اور اس اختیار کی غیر مناسب تخفیف پر نکتہ چینی اور اعتراض کرنا چاہیے۔ انتظامی افعال پر عدالتی قابو انگلینڈ میں آج تک انتظامی قانون کا محور ہے۔ اسی بنا پر انتظامی عمل پر عدالتی نظرِ ثانی کی بنیاد قائم ہے، کیونکہ عدلیہ اس بات پر نظر رکھتی ہے کہ عملیہ خود قانون کے اندر رہے اور اس سے تجاوز نہ کرے۔ انگلینڈ میں انتظامی قانون کے مختلف پہلوؤں کی تفتیش میں حکومت قانون کے تخیل سے اب بھی مدد لی جاتی ہے۔

کسی حکومت قانون کے تصور میں ایک نفی کا پہلو بھی رہا ہے۔ عرصہ تک ڈائسی کے مقالے نے انگلینڈ کے لوگوں میں اطمینان اور آسودگی خطرے سے تحفظ کا احساس پیدا کر رکھا تھا۔ یہاں تک کہ وہ انتظامی قانون کے ظہور اور اس کی نما کو دیکھنے سے قاصر رہے جب تک کہ ان کو پُر زور آوازوں سے چونکا نہیں دیا گیا۔ اس کا نتیجہ یہ رہا کہ انتظامی قانون بطور قابلِ مطالعہ موضوع بہت تاخیر سے منظر پر آیا، لیکن اس تخیل کا سب سے بڑا نقص یہ رہا کہ عدالتی قابو کو ہر بُرائی کے لیے اکسیر عالم سمجھ کر اس کی اثراندوزی پر غلط اعتبار کیا گیا اور کچھ غیر عقلی رویّہ فرانس کے نظام کے ساتھ برتا گیا۔ لوگ اب بھی یقین کرتے ہیں کہ جب تک

عدالتیں موجود ہیں وہ انتظامیہ کے تمام افعال پر قابو رکھ سکتی ہیں۔ عدالتوں پر اعتماد نے عدلیہ کے دائرۂ عمل سے باہر انتظامیہ پر قابو رکھنے کے دیگر ذرائع کو اختیار کرنے کی راہ میں مزاحمت پیدا کردی فرانس کے نظام کے پُرغور مطالعہ سے متعدد طلبار اس نتیجہ پر پہنچے کہ انگلینڈ کی بہ نسبت وہاں عملیہ پر بہت زیادہ موثر قابو ہے اور یہ کہ فرانسیسی نمونہ کی عدالتیں قائم کرکے انتظامیہ کی زیادتیوں کے خلاف بہتر تحفظ حاصل ہوسکتا ہے۔ اس بارے میں فرینکس کمیٹی کے سامنے دو تجاویز رکھی گئیں۔

(۱) ٹربیونل اور بظاہر عدالت جماعتوں کے فیصلوں اور نیز سخت اور غیر واجب انتظامی فیصلوں کے خلاف اپیلوں کی سماعت کے لیے ایک عام انتظامی اپیلی ٹربیونل قائم کیا جائے۔

(۲) ہائی کورٹ میں ایک نیا شعبہ موسومہ انتظامی شعبہ قائم کیا جائے جس کو عام اپیلی اختیارِ سماعت حاصل ہو جیسا کہ نمبر ایک میں کہا گیا ہے۔ فرینکس کمیٹی نے دونوں تجاویز نامنظور کردیں۔ کمیٹی نے یہ نتیجہ نکالا کہ مناسب نظام اپیل یہ ہوگا کہ ابتدائی ٹربیونل کے فیصلہ سے ایک عام اپیل ٹربیونل کو ہو اور اس کے بعد قانونی مسئلہ کی بنا پر عدالت میں اپیل کی جائے۔

لیکن فرینکس کمیٹی کی رائے مذکورہ بالا تجاویز کی تائید کرنے والوں کو خاموش نہ کرسکی۔ مثلاً نیوزی لینڈ میں جہاں عام قانون کا نظام ہے، ہائی کورٹ میں ایک نیا شعبہ قائم کیا گیا ہے۔ ابھی حال میں انگلینڈ میں جسٹس نے اسی قسم کی تجویز دوبارہ پیش کی۔ آسٹریلیا میں دولت متحدہ انتظامی نظرثانی کمیٹی (COMMON WEALTH ADMINISTRATIVE REVIEW COMMITTEE) نے ۱۹۷۱ میں شائع کی ہوئی اپنی رپورٹ میں دولت متحدہ انتظامی عدالت اور انتظامی نظرثانی ٹربیونل کو قائم کرنے کی تجویز کی۔ عدالت کو دولت متحدہ کے افسران اور جماعتوں پر اختیار نظرثانی ہونا چاہیے۔ اس طرح کی ایک مخصوص عدالت ایک عرصہ کے دوران خود اپنا خصوصی علم حاصل کرے گی اور انتظامیہ دائرے تخلیقی طور سے عمل کرنے کے قابل ہو جائیں گے اختیار تمیزی اور واقعات کی بنا پر صادر کیے ہوئے فیصلوں پر نظرثانی کا کام ٹربیونل انجام دے گا اس ٹربیونل کا خاص تعلق واقعاتی فیصلوں اور اختیار تمیزی کے غیر واجب و بیجا استعمال پر نظرثانی کرنے سے رہے گا۔

متذکرہ بالا سے واضح ہے کہ اس وقت بہت زیادہ رجحان خیال اس طرف ہے کہ کس طرح انتظامی قانون کی اصلاح ممالک دولت متحدہ میں کی جائے۔ اب ڈائسی نے تصورہ

حکومت قانون کی سحر طرازی ختم ہوگئی ہے۔ اب عام طور سے یقین ہونے لگا ہے کہ محض عدالتی نظرثانی انتظامیہ کے افعال پر قابو رکھنے کے لیے مؤثر قابو مشینری نہیں ہوسکتی ہے اور یہ کہ ڈروئٹ ایڈمنسٹریٹیف (DROIT ADMINISTRATIF) کے کچھ اصول عام قانونی نظام میں داخل کر دینے چاہئیں تاکہ انتظامیہ پر ایک مؤثر قابو مشینری دستیاب ہوسکے۔

ان سب پہلوؤں کو مدنظر رکھتے ہوئے یہ کہا جا سکتا ہے کہ جب ایک طرف حکومت قانون کے تصور نے اشخاص کی روایتی و بنیادی خود اختیاری اور عدلیہ کے تحفظ اور اس کے قائم رکھنے میں مدد دی دوسری طرف اس نے ایک غیر عقلی نظریہ پیدا کیا۔ یہاں تک کہ لوگ حالات کی اصلیت کا سامنا کرنا پسند نہیں کرتے ہیں نہ انتظامی دائرۂ عمل میں اصلاحی قدم اٹھاتے ہیں، اگر اس سے ڈائسی کے تصورات پر کیے ہوئے عقیدے سے صریحی انحراف کا خدشہ ہو۔ اس کا نتیجہ یہ ہوا کہ ابھی تک انگریزی انتظامی قانون ارتقا کر کے واضح اور قابلِ اطمینان اصول نہ بن سکا۔

## علیحدگی اختیارات اور یونائیٹڈ اسٹیٹس (UNITED STATES) میں اس کا ارتقا

اگرچہ حکومت قانون انگلینڈ میں انتظامی قانون کے تسلیم کیے جانے میں سدِ راہ بن گیا ہے "علیحدگی اختیارات" کے تصور نے یونائیٹڈ اسٹیٹس میں انتظامیہ افعال اور انتظامی قانون کے تخیل پر بہت گہرا اثر ڈالا ہے علیحدگی اختیار کا اصول امریکی دستور میں مضمر ہے۔ وہ حکومت کے تینوں اجزا کو ایک دوسرے سے علاحدہ رکھنے کے اصول کو بہت اہمیت دیتا ہے اس کے بموجب قانون سازیہ عملہ اور عدلیہ کے اختیارات کو استعمال نہیں کرسکتی ہے اور عدلیہ دیگر دو اختیارات کو استعمال نہیں کرسکتی ہے۔ یو۔ ایس۔ اے (U.S.A) کا طرز حکومت جس کو صدارتی کہتے ہیں اس اصول پر مبنی ہے کہ عملیہ اور عدلیہ کے اختیارات میں علیحدگی ہونی چاہیے۔ یہ صورت انگلینڈ اور ہند کے نظامِ حکومت سے مختلف ہے، جہاں پارلیمنٹری حکومت عمل پیرا ہے اور جو عملیہ اور عدلیہ کی ہم آہنگی پر مبنی ہے پھر بھی "علیحدگی اختیارات" کے اصول کا شدت سے اطلاق یونائٹڈ اسٹیٹس میں بھی نہیں ہوتا ہے۔

اور خود دستور میں اس کے کچھ مستثنیات تسلیم کیے گئے ہیں۔ مثال کے طور پر کانگریس کے پاس کیے ہوئے بل پر صدر حق نامنظور (VITO) استعمال کر سکتا ہے اور اس حد تک کہا جا سکتا ہے کہ صدر عملہ عمل انجام دیتا ہے مزید یہ کہ چند اعلا افسران کے تقررات پر سینٹ (SENATE) کی رضامندی درکار ہوتی ہے۔ اور صدر کے کیے ہوئے پیمان نافذ نہیں ہوتے جب تک سینٹ اُن پر رضامندی نہ دے۔ اس حد تک کہا جا سکتا ہے کہ سینٹ عملہ کے افعال انجام دے رہی ہے یہ ایک جزء کے کچھ افعال دوسرے جز کا انجام دینا روک اور توازن کی بنا پر صحیح قرار دیا جاتا ہے۔ یعنی ایک جزء کے افعال پر دوسرا جزء کسی حد تک روک لگاتا ہے۔ علیحدگی کا اصول انتظامیہ قانون پر اثر انداز ہوا اور خود بھی اس سے متاثر ہوگیا۔ حکومت پر آج کل کی سوسائٹی کے متعدد پیچیدہ سماجی اقتصادی مسئلوں کو حل کرنے کے مطالبات کی وجہ سے نئے ادارے قائم کیے گئے اور نئے کام کے طریقے ایجاد کیے گئے جس سے علیحدگی کا اصول بڑی حد تک بیکار پڑ گیا۔ پھر اگرچہ اس اصول میں شگاف پڑ گیا پھر بھی نتیجۃً انتظامی قانون اس سے متاثر ہوا اور کچھ حد تک اس نے ترتیب پائی۔ اس بے لوح علیحدگی کے اصول میں پہلی ردّ و بدل اس وقت ہوئی جب عدالتوں نے تسلیم کر لیا کہ عملہ کو قانون سازی کے اختیارات عطا کیے جا سکتے ہیں اور اس طرح تفویضی قانون سازی یو۔ ایس۔ اے۔ میں رائج ہوئی لیکن علیحدگی کے اصول کی وجہ سے عدالتوں نے تجویز کی کہ کانگریس عملہ جز کو غیر محدود اختیارات عطا نہیں کر سکتی ہے اور یہ کہ اس کو خود وہ پالیسی قائم کرنا چاہیے جس کو عملیہ قاعدہ سازی میں اختیار کرے۔ یونائیٹڈ اسٹیٹس میں انگلینڈ اور ہند کی طرز پر کمیٹی کے ذریعہ تفویضی قانون سازی پر قانون سازیہ کے قابو رکھنے کی ترقی نہ ہونے کی وجہ کچھ حد تک علیحدگی کا دستوری اصول ہے۔ علیحدگی کے اصول پر مزید مداخلت اس وقت ہوئی جب عملہ کو فیصلے کرنے کے اختیارات عطا کرنا تسلیم کیا گیا اور زیادہ گہرا شگاف علیحدگی کے اصول میں ان قانونی کمیشنوں کے وجود میں آنے سے ہوا جن کا کام کارکردگی کے نئے حلقوں پر غور کرنا اور ان کی ضابطہ بندی کرنا تھا اور جن کو تفتیش اور مقدمہ چلانے کے اختیار کے ساتھ ساتھ تینوں اختیارات یعنی "قانون سازی"، قانون کو عمل میں لانے اور فیصلہ کرنے کے عطا کیے گئے تھے۔ بہت عرصہ تک اس پر بحث جاری رہی کہ آیا ایسی جماعتیں دستور کے مطابق ہیں یا نہیں۔ لیکن ایسی جماعتیں عرصہ سے موجود ہیں اور وقتاً فوقتاً نئی بھی

قائم ہوتی جاتی ہیں لہذا ان کو موجودہ زمانے کے واقعات زندگی کا جز تسلیم کیا جا سکتا ہے۔
سپریم کورٹ نے کبھی بھی یہ فیصلہ نہیں دیا کہ ایک ہی ایجنسی کو تینوں اختیارات حاصل ہونا
دستور کے خلاف ہے۔ اس اصول کے تحت نظریہ یہ رہا ہے کہ اگر کل طاقتیں اور اختیارات
ایک ہی جز میں مرکوز ہو جائیں تو اس کے ظالمانہ قوانین وضع کرنے ان پر جابرانہ طور سے
عمل کرنے اور ان کی من مانی طور سے بغیر کسی بیرونی قابو کے تعبیر کرنے کا خطرہ پیدا ہو
جائے گا۔ اگرچہ اس زمانے کی بہبودی ریاست میں حل طلب پیچیدہ سماجی و اقتصادی
مسئلوں کی موجودگی میں اس اصول کا اطلاق بالکل سختی درستی اور صحیح طور سے نہیں کیا
جا سکتا ہے، پھر بھی یہ اصول فضول نہیں ہو گیا ہے۔ اس کی قدر اس بات میں ہے کہ وہ
انتظامیہ کے خود مختارانہ اطوار کو روکنے کے لیے مؤثر روک اور توازن کے لازمی ہونے پر
زور دیتا ہے۔ لہذا اس اصول کے لیے یہ کہا گیا ہے کہ" اس کا مقصد من موجی طور سے طاقت
کو استعمال کرنے کے خلاف سیاسی تحفظات کو قائم کرنا ہے اس کا منطق قطعی میلان
کا منطق ہے نہ کہ شدید درجہ بندی کا۔ اس اصول کا بڑا مقصد مرکزی اختیارات کو منتشر
کر کے مطلق العنانی کو روکنا ہے، لہذا اس اصول کی سختی کے ساتھ پابندی کرتے
ہوئے ممکن ہے کہ عملی طور سے فیصلہ کرنے کے اختیار کو دیگر اختیارات سے علاحدہ
نہ کیا جا سکے۔ لیکن اسی ایک ایجنسی میں اندرونی طور سے تفتیش اور فیصلے کے
اختیارات کو علاحدہ کرنا ممکن ہو سکتا ہے جس کو انتظامی طریقہ کار ایکٹ ـــــــــ
(ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT) ۱۹۴۶ء کرنا چاہتا ہے۔

تقاضائے حالات سے یونائیٹڈ اسٹیٹس میں انتظامی قانون کا لازمی طور سے
ارتقا ہوا، لیکن علیحدگی کے اصول سے اس کی طرف لاپرواہی کا انداز نہیں پیدا ہوا
جیسی کہ صورت انگلینڈ میں عرصے تک ڈائسی کی سحر انگیزی کے باعث رہی۔ یو۔ ایس۔
اے میں اس کی طرف غور اور تنقید کرنے کا رجحان رہا۔ بہت سے لوگ یہ سمجھتے تھے
کہ انتظامی قانون کی نما علیحدگی کے تصور پر تشدد کر رہی ہے، لہذا مسلسل بحث
اس نئی پیدا ہوئی صورت کی پسندیدگی اور معقولیت پر ہوتی رہی۔

پر اصرار مطالبہ کیا گیا کہ اس نئے رجحان کی مکمل تفتیش کی جائے اور اختیارات
کے بیجا استعمال کے خلاف مناسب تحفظ ایجاد کیا جائے۔ اس پر اصرار مطالبے کا نتیجہ

یہ ہوا کہ صدر نے اٹارنی جنرل کو انتظامی عمل پر نظرثانی کرنے کے لیے ایک کمیٹی کا تقرر کرنے اور اس کی اصلاح کی بابت سفارشیں کرنے کی ہدایت دی۔ اس کمیٹی نے ۱۹۴۱ء میں اپنی رپورٹ پیش کی، اس نے وفاقی (FEDRAL) حکومت کی مختلف ایجنسیوں کے اختیار کیے ہوئے طریقۂ عمل کی مکمل تفتیش کی اور اختیارات کے بیجا استعمال میں تخفیف کرنے کے لیے متعدد سفارشیں کیں۔

دوسری عالمی جنگ کی وجہ سے ان سفارشوں کو قانونی اثر دینے کے لیے فوری اقدام نہ کیے جا سکے۔ لیکن کچھ عرصے کے بعد واقعاتی نتیجہ یہ ہوا کہ انتظامی طریقۂ عمل ایکٹ ۱۹۴۶ء (ADMINI STRATIVE PROCEDUREACT) وضع کیا گیا۔

اس موضوعہ قانون کی بابت یہ کہا جاتا ہے کہ باہم تصادم رکھنے والے دونوں نظریوں کے درمیان ایک سمجھوتہ تھا۔ ایک نظریہ جس کی اشاعت قانونی پیشہ وران کر رہے تھے یہ تھا کہ انتظامی طریقہ عمل میں زیادہ یکسانی اور اس کی بابت تعین پیدا کرنے اور انتظامی اختیارات کے استعمال پر قابو رکھنے کی غرض سے عدلیہ کے رول کو وسعت دینے کے لیے انتظامیہ اختیارات کو محدود رکھنا چاہیے۔ دوسری طرف انتظامیہ ایجنسیوں کے نمائندگان تھے جو انتظامی افعال کی لچک اور گوناگونی کو برقرار رکھنا چاہتے تھے اور اگرچہ عدالتی نظرثانی کے موجودہ دائرۂ اختیار کی تخفیف نہیں چاہتے تھے پھر بھی یقیناً اس کی وسعت میں افزونی نہیں پسند کرتے تھے۔

"انتظامی طریقۂ عمل ایکٹ" حکومت کی مستعدی اور افراد کی آزادی کے درمیان معقول توازن کی ختم نہ ہونے والی تلاش میں شہریوں کی طرف منصفانہ رجحان کے ساتھ اعتدالی ہم آہنگی ظاہر کرتا ہے۔ اس میں متعدد وعدے اور عمومی تجاویز مندرج ہیں۔ چند معاملات کی بابت وہ موجودہ قانون اور معمول کا صرف استقراری ایکٹ ہے۔ دیگر معاملات میں اس نے تغیر پیدا کیا۔ یہ صورت ۱۹۴۶ء کی سطح پر ہی قائم نہیں رہی بلکہ انتظامیہ پر زیادہ مؤثر قابو کی تلاش جاری رہی۔ اس صنف پر دوسرے ہوور کمیشن (SECONDHOUVAR COMMISSION) کی رپورٹ ہے جو کئی معاملات پر انتظامی طریقہ کار ایکٹ کی تجویزوں کو مضبوط بنانے کی سفارش کرتی ہے۔ اس کے بعد انتظامی جماعتوں کے اختیارات کے بیجا استعمال کے خلاف بہتر تحقیقات مہیا کرنے کے لیے وہ ایکٹ کئی اطراف پر ترمیم کیا گیا۔

●●

# باب (۲)

# تفویضی قانون سازی

## تمہید

موجودہ زمانے کے تمام جمہوری ممالک میں بہت زیادہ رجحان اس طرف ہے کہ قانون سازیہ کے تمام افعال قانون سازی کے نسبتاً ایک کم حصہ کو راست طور سے خود قانون سازیہ انجام دے اور بہت زیادہ وسیع مقدار میں افعال ہوں جن کو "تفویضی قانون سازی" کہا جاتا ہے۔ عام معمول یہ ہے کہ غور طلب معاملہ کی بابت قانون سازیہ صرف تمام اصولوں اور پالیسیوں کے متعلق قانون پاس کرتی ہے اور قاعدہ سازی کے اختیارات حکومت یا بسا اوقات دیگر انتظامی ایجنسی کو عطا کرتی ہے۔

تفویضی قانون سازی کے اس طریقِ کار سے موجودہ زمانہ میں بطور عمل حکومت اس قدر عام طور سے اور بڑے پیمانہ پر کام لیا جاتا ہے کہ آج قانون سازیہ کا پاس کیا ہوا کوئی ایسا قانون نہیں ہے جو قانون سازی کا کچھ اختیار عملہ کو تفویض نہ کرتا ہو۔ تفویضی قوانین کی اس قدر کثیر تعداد ہے کہ کتاب قانون (STATUTE BOOK) نہ صرف نامکمل رہیگی بلکہ غلط فہمی پیدا کرے گی جب تک اس کو ایسے وضع کیے ہوئے قانون کو اس کی ترمیم[1] کرنیوالے تفویضی قانون کے ساتھ نہ پڑھا جائے۔ کسی بھی جمہوری ملک میں قانون سازیہ تمام قانون

---

[1] دیکھو کار (CAR) انگریزی انتظامی قانون متعلق ۱۹۴۱ء (CONCERNING ENGLISH ADMINISTRATIVE LAW 1941

سازی کے اختیارات اپنے ہاتھ میں نہیں لیتی ہے وہ ان اختیارات میں حکومت اور دیگر انتظامیہ ایجنسیوں کو شریک بناتی ہے ۔

تفویضی قانون سازی کی اصطلاح دو مفہوم میں استعمال ہوتی ہے ۔ اس کے معنی ہو سکتے ہیں۔

(الف) ماتحت ایجنسی کا اس کو قانون سازیہ سے تفویض کیے ہوئے اختیار قانون سازی کا استعمال۔

(ب) خود ذیلی قواعد جن کو ماتحت مقتدران اُن کو قانون سازیہ سے عطا کیے ہوئے اختیارات کے بموجب بناتے ہیں ۔

انتظامی قانون داں ہوتے ہوئے ہم کو بنائے ہوئے قواعد سے زیادہ طریق کار سے دلچسپی ہے ۔اسی مفہوم میں اصطلاح "تفویضی قانون سازی" یہاں استعمال کی گئی ہے۔ ہند میں اصطلاح "تحتی قانون سازی" عام طور سے رائج ہے۔ یہ اصطلاح خیال دلاتی ہے کہ قانون ساز مقتدر قانون سازیہ کا ماتحت ہے ۔ ہند میں تفویضی قانون سازی کے طریقہ کار سے بہت وسیع پیمانہ پر کام کیا جاتا ہے۔

دو مثالیں یہاں کافی ہیں، درآمد و برآمد (پر قابو) ایکٹ ۱۹۴۷ (IMPORT AND EXPORT CONTROL ACT, 1947) ایک مختصر آٹھ دفعات کا ایکٹ ہے مگر مرکزی حکومت نے اس موضوعہ قانون کے تحت اعلان اور نافذ کیے ہوئے تفویضی قانون کے ذریعہ درآمد و برآمد کی بابت لائسنس دینے کے متعلق ایک بڑی مشینری تیار کرلی ہے ۔لازمی اشیا ایکٹ ۱۹۵۵ (ESSENTIAL COMMODITIES ACT, 1955) کے تحت مرکزی اور ریاست کی کثیر تعداد میں احکام اور قوانین و قواعد کی اشاعت[1] کی یہ خود ایک مختصر سی مدت ۱۶ دفعات کا ایکٹ ہے۔لیکن اس کے تحت حکومت متعدد اشیا پر قابو رکھنے ۔ان کی ضابطہ بندی کرنے ۔ان کی پیدا وار نقل و حرکت ۔ خرید و فروخت کی بابت عمل کرتی ہے ۔

---

[1] خاص دفعہ ۳ سے ۔کیس کے نیچے دیکھو۔ ادارۂ قانون ہند۔ انتظامی عمل لازمی اجناس ایکٹ ۱۹۵۵ (۱۹۶۴) بھی ۔

تفویضی قانون (اوپر دیے ہوئے دوسرے مفہوم میں) مختلف ناموں مثلاً قواعد۔ ضابطے[1] ضمنی قوانین[2] اور احکام وغیرہ سے موسوم کیا جاتا ہے اگرچہ اصطلاح قواعد زیادہ مستعمل ہے۔

اصطلاحات ضابطے اور ضمنی قوانین عموماً تفویض شدہ اختیار قانون سازی کے تحت متعدد قانونی کارپوریشنوں کے بنائے ہوئے قوانین کے متعلق استعمال ہوتی ہیں۔ عموماً ان کارپوریشنوں کے متعلق تفویضی قانون کی دو سطحیں ہوتی ہیں۔ خود حکومت کو قواعد بنانے اور نافذ کرنے کا اختیار ہے اور اس لیے حکومت کے ساختہ قواعد کا کارپوریشنوں کے بنائے ہوئے قواعد سے امتیاز رکھنے کے لیے بعد میں ذکر کیے ہوئے قواعد کے متعلق مختلف اصطلاح (ضابطے) استعمال ہوتی ہے۔ احکام کے ذریعہ تشہیر و نافذ کیے ہوئے تفویضی قوانین کی مثالیں درآمد و برآمد (پر قابو) ایکٹ ۱۹۴۷ء اور لازمی اشیا ایکٹ ۱۹۵۵ میں ملتی ہیں۔ تفویضی قانون سازی کا اختیار عطا کرنے کے لیے موضوعہ قانون مختلف اصطلاحات استعمال کرسکتا ہے، مثلاً آمدنی ایکٹ ۱۹۰۱ میں راست ٹیکس کے مرکزی بورڈ (CONTROL BOARD OF DIRECT TAXES) کو چند معاملات کے متعلق قواعد بنانے کا اختیار دفعہ ۲۹۵ سے عطا کیا گیا ہے۔ دفعات ۱۲۱ ـ ۱۲۴ کے تحت بورڈ مختلف ٹیکس مقتدران سے انجام دیے جانے والے امور کی تقسیم اور ان کو انھیں سونپنے کے لیے احکام کے ذریعہ تجاویز کرسکتا ہے۔

مزید یہ کہ دفعہ ۸۰ ـ (K) (ہ) کے تحت مرکزی حکومت سرکاری گزٹ میں شائع کیے اظہار نامے (NOTIFICATION) کے ذریعہ اس دفعہ سے دی ہوئی استثنا کو کسی نئے قائم کیے

---

[1] متعلقہ قانونی مقتدران کا ضابطہ بنانے کا اختیار ذیل میں درج ایکٹ میں ملے گا۔ زندگی بیمہ کارپوریشن ایکٹ ۱۹۵۶۔ دامودر ویلی کارپوریشن ایکٹ ۱۹۴۸ قصباتی کارپوریشن ایکٹ ۱۹۵۳ء ناریل کمیٹی ایکٹ ۱۹۴۴۔ اور گودام (WAR EHOOSE) کارپوریشن ایکٹ ۱۹۶۴ بھی۔ باب ۴ "ہدایات" کے تحت۔

[2] متعلقہ قانونی مقتدران کا ضمنی قواعد بنانے کا اختیار ذیل میں درج ایکٹ میں ملے گا۔ کوائر صنعت ایکٹ ۱۹۵۳۔ چائے ایکٹ ۱۹۵۳۔ دلی میونسپل کارپوریشن ایکٹ ۱۹۵۷۔

ہوئے کاروبار سے واپس لے سکتی ہے اور دفعہ ۸۰ (۲) نئے قائم کیے ہوئے کاروبار اور ہوٹلوں سے دیے جانے والے ٹیکس اور منقسم کے حوالے سے قواعد کے متعلق تجویز کرتی ہے۔ لازمی اشیا ایکٹ ۱۹۵۵ تین اصطلاحات استعمال کرتا ہے۔ حکم۔ اعلان شدہ حکم اور اظہار نامہ جن کے ذریعہ حکومت اس ایکٹ کے تحت اختیار استعمال کر سکتی ہے، لیکن اصلیت میں ان مخصوص احکام وغیرہ کو اظہار نامہ میں شائع کرنا ضروری نہیں ہے، جبکہ ایک عام ماہیت کے حکم اظہار نامہ اور اعلان شدہ حکم کو سرکاری گزٹ میں شائع کرنا لازمی ہے۔

تفویضی قانون آسانی سے پہچان لیا جاتا ہے، جب ایسے الفاظ جیسے قواعد، ضابطے، تحتی قانون استعمال ہوئے ہوں لیکن اس کو کیسے پہچانا جائے، جب ایسے الفاظ استعمال نہ کیے گئے رہوں۔

کیا ایسے معاملات مثلاً تعیّنِ قیمت تعیّنِ اُجرت اور تعیّنِ ٹیکس اپنی ماہیت میں قانون سازی سے متعلق ہیں، کیا مرکزی حکومت کو عطا کیا ہوا اختیار جیسا درآمد (پر قابو) ایکٹ، ۱۹۴۴ء کے تحت ہند کے گزٹ میں شائع کیے ہوئے حکم کے ذریعہ اشیا کی درآمد اور برآمد کی ضابطہ بندی کرنے کا اختیار تفویضی قانون ہے۔ متعدد وجوہ سے بعض حالات میں یہ پہلو عملی اہمیت اختیار کر لیتا ہے۔ ایک اشاعت سے متعلق ہے۔ عموماً قانون سازی کے زمرے میں آنے والے احکام کی سرکاری گزٹ میں اشاعت ضروری ہے مگر ان انتظامیہ ماہیت کے احکام کی جن کا تعلق کسی مخصوص فرد سے ہو ایسی اشاعت ضروری نہیں۔ ان کی تعمیل صرف متعلقہ فرد پر ہی کرنی ہوتی ہے اس بارے میں لازمی اشیا (پر قابو) ایکٹ ۱۹۵۵ کا حوالہ سبق آموز ہو سکتا ہے۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۳ کے تحت مرکزی حکومت حکم کے ذریعہ متعدد چیزوں کی جیسے لازمی اشیا کی نقل و حرکت۔ ان کی تقسیم وغیرہ کی ضابطہ بندی کر سکتی ہے۔ دفعہ ۳ (۵) کی تجویزوں کے تحت کسی عام قابلیت کے حکم یا کسی اشخاص کے طبقے کو متاثر کرنے والے حکم کی اشاعت سرکاری گزٹ میں لازمی ہے۔ لیکن کسی مخصوص فرد کے متعلق حکم کی اس فرد پر تعمیل کرنا کافی ہے بغیر گزٹ میں شائع کیے ہوئے۔

قانون سازی اور غیر قانون سازی اختیار کے درمیان امتیاز انتظامیہ سے اختیار کیے جانے والے طریقہ کار کے نقطۂ نظر سے بھی متعلق ہو سکتا ہے۔ مثلاً فیصلہ کرنے میں انتظامیہ کو قدرتی انصاف کے اصول پر عمل کرنا لازمی ہے اگرچہ وہ موضوعہ قانون جس کے تحت عمل کیا جا سکتا

ہے اس موضوع پر خاموش کیا ہو جب کہ موضوعہ قانون سازی کی صورت میں طریقہ کار کے صرف اس طرز کو اختیار کرنا ہوتا ہے جو متعلقہ موضوعہ قانون میں دیا گیا ہو۔[1] قانون سازی اور غیر قانون سازی افعال کے درمیان دوسرا فرق۔ طریقہ۔ وضع اور عدالتی نظرثانی سے متعلق ہے۔ مثال کے طور پر کسی انتظامیہ عمل پر فتور نیت کی بنا پر اعتراض کیا جا سکتا ہے۔ لیکن یہ بہت غیر اغلب ہے کہ عام اطلاق رکھنے والے قواعد کے بنانے کے خلاف یہ اعتراض کامیاب ہو سکے۔ مزید یہ کہ تفویضی قانون سازی کی صورت میں عدالت اس کی دستوری صحت پر فیصلہ دینے اور یہ دیکھنے کے لیے کہ آیا اس ایکٹ میں خاص یا نمایاں پالیسی درج ہے یا نہیں اس ایکٹ پر غور کرتی ہے۔ جبکہ انتظامی اختیار کی تفویض کی صورت میں عدالت اس سے زیادہ کسی چیز کو تلاش کرتی ہے۔ یعنی آیا عطا کیا ہوا اختیار تمیزی مطلق العنان یا بے قابو ہے یا نہیں اس کے معنی یہ ہیں کہ بعد میں ذکر کی ہوئی صورت میں موضوعہ قانون کے جواز کے لیے اس میں وہ اثباتی اور طریقہ کارانہ تحفظات مندرج ہونے چاہئیں جن کے تابع وہ اختیار تمیزی استعمال کیا گیا ہو۔ قانون سازی اور غیر قانون سازی کے افعال کے درمیان فرق تحتی تفویض کے سوال کے پیدا ہونے پر بھی معنی خیز ہے۔ ان سب مسائل پر بعد میں مناسب جگہوں پر غور کیا جائے گا۔

ہند یا دیگر ممالک میں کوئی ایسا معیار ایجاد نہیں ہوا ہے جس سے واضح طور سے معلوم ہو سکے کہ انتظامیہ کا کونسا عمل "قانونی سازی"[2] ہے۔ اس کی جانچ کے لیے ایک عام طریقہ یہ کہا جاتا ہے کہ عام اطلاق رکھنے والے قواعد کے بنانے کا اختیار، اختیار قانون سازی ہے اور مخصوص معاملات کی بابت احکام صادر کرنا انتظامی عمل ہے۔ بہت سے معاملات میں اس طریقہ، جانچ کی مدد سے عمل قانون سازی کا دیگر قسم کے عمل سے امتیاز کرنا ممکن ہو سکتا ہے۔ مگر بہت سے ایسے معاملات بھی ہیں جہاں اس طریقہ، جانچ کا استعمال کرنا دشوار ہو جاتا ہے، کیونکہ "عام" کا "مخصوص" سے امتیاز کرنا آسان نہیں ہے۔ مثال کے طور پر کسی شے کی قیمت کا تعین کرنے کا حکم عام اطلاق رکھنے

---

[1] دیکھو طریقہ کارانہ کالعدم اد باب ۴ بھی۔

[2] ایکسپریس اخبار v ہند کی یونین (EXPRESS NEWSPAPER v. UNION OF INDIA) (578. SC.) سپریم کورٹ نے کسی حد تک اس سوال پر غور کیا ہے کہ کس طریقہ سے قانون سازی اور دیگر عمل میں امتیاز کرنا چاہیے۔

والا کہا جا سکتا ہے اگر وہ شے چاول یا گیہوں ہو جس کو ہزاروں اشخاص پیدا کرتے ہیں مگر وہ مخصوص اطلاق رکھنے والا کہا جا سکتا ہے اگر وہ شے جما ہوا لوہے کا ذخیرہ ہو جس کو بہت کم لوگ پیدا کرتے ہیں۔

ہند میں عدالتیں ابھی تک اس بنا پر عمل کر رہی ہیں کہ قیمت کو معین کرنے کا حکم صادر کرنے کا اختیار انتظامی عمل ہے نہ کہ قانون سازی کا، لیکن ٹیکس کی شرح کو تعین کرنے کے اختیار کو قانون سازی سمجھا جاتا ہے۔

## حالات جن کے باعث تفویضی قانون سازی کا ارتقا ہوا

موجودہ جمہوریہ ریاست میں متعدد حالات تفویضی قانون سازی کے باعث ہوئے۔ زمانہ حال کی ریاست جیسا کہ اوپر ذکر ہو چکا ہے بہت وسیع محاذ پر تفویضی قانون سازی کا طریقہ کار مستقبل کے نامعلوم حالات سے متواتر ہم آہنگی پیدا کرنے اور تجربہ کے ماحصل کو بغیر قانون سازیہ کے لیے وقتاً فوقتاً ترمیمی ایکٹ پاس کرنے کی ضرورت پیدا کیے کام میں لانے کے لیے ایک مشینری مہیا کرتا ہے۔ وڈ اور فلپ (WADE AND PHILLIPS) اس بات پر توجہ دلاتے ہیں کہ تفویضی قانون سازی زمانہ حال کی ضرورت کو پورا کرتی ہے یہ کہ خاص تجویزوں کو واضح کرنے غیر متوقع واتفاقی حالات کا سامنا کرنے منصوبے کو عمل میں لانے کے بعد ضروری ہم آہنگی کو آسان بنانے کے لیے پارلیمنٹ کے ایکٹ سے کم بوجھل اور کم پیچیدہ اور اس سے زیادہ تیز رو کوئی چیز مہیا ہو جاتی ہے۔ زمانہ حال کی سوسائٹی کو بسا اوقات ایسے موقعوں کا سامنا کرنا پڑتا ہے جہاں عمل قانون سازی کی فوری ضرورت پیش آتی ہے۔ یعنی ایسے حالات جیسے حملہ کی دھمکی، نقض نظم وامن، ہڑتال وغیرہ درپیش ہو سکتے ہیں۔ انتظامیہ کے پاس اگر ایسے وقت پر کام آنے والا اختیار نہ ہو تو ایسے حالات کا مقابلہ نہیں ہو سکتا ہے، قانون سازیہ اتنے کم وقت میں اجلاس منعقد کر کے اسی لمحہ قانون وضع نہیں کر سکتی ہے۔ لہٰذا یہ بات قرین مصلحت خیال کی جاتی ہے کہ حکومت کو ایسے اختیارات سے مسلح کیا جائے کہ حالات کے تقاضے کے مطابق قواعد اور ضوابط کا اعلان کر کے وہ کم سے

---

[1] WADE AND PHILLIPS قانون دستور ۱۰۸ (۱۹۶۵)۔

کم وقت میں عمل کر سکے۔ دفاع ہند ایکٹ ۱۹۷۱ اس بات کی بہت موزوں مثال ہے۔

ان حالات کی وجہ سے تفویضی قانون سازی زمانہ حال کے طریق کار کی حیثیت سے کارآمد لازمی ہونا قابلِ ترک خیال کی جاتی ہے۔ ایک زمانہ تھا جب تفویضی قانون سازی پر یہ اعتراض کیا جاتا تھا کہ وہ غیر جمہوری ہے اور انتظامیہ کے مطلق العنان اختیار کا اضافہ ہے لیکن ایک عرصہ کے دوران اس کی طرف سے یہ تنفر رفع ہو گیا۔ اب ہمارے سیاسی سماجی عمل اور لوگوں کی روزمرہ کی زندگی کا انصرام کرتی ہے۔ وہ ملک کی سماجی اقتصادی ترقی و اصلاح کے ایک بڑے جز کی رہنمائی کرنے میں مشغول ہو گئی ہے۔ ہند میں حکومت آزادی کے بعد جمہوری ذرائع سے جس میں مختلف کارکردگی خصوصاً نجی تجارت اور بیوپار کی منصوبہ بندی اور ان پر قابو شامل ہے، سوسائٹی کو ایک اشتراکی نمونہ قائم کرنے کی کوشش کر رہی ہے۔ ان تمام حالات نے زیادہ سے زیادہ قوانین کی ضرورت پیدا کر دی جمہوریہ سوسائٹی میں قانون سماجی اقتصادی تغیرات و اصلاحات کا تسلیم شدہ معاون ہے۔ قانون کے مطالبے نے جس کے کرنے سے لوگ کبھی سیر نہیں ہوتے، قانون سازیہ پر جو صرف قانون سازی ہی نہیں کرتی بلکہ ایسے افعال بھی انجام دیتی ہے جیسے حکومت پر نگرانی۔ اس کی پالیسیوں پر بحث کرنے اور ان پر اثر انداز ہونا۔ ٹیکس لگانے اور اخراجات کی تجاویز پر بحث کرنا لوگوں کی شکایتوں کو بحث کے لیے پیش کرنا وغیرہ۔ کام کا بہت بڑا بار ڈال دیا۔ لینیز فیری (LIANEZ FAIRE) کے دور میں جب حکومت کے افعال محدود تھے، قانون سازیہ کے لیے تمام درکار قوانین کا وضع کرنا ممکن تھا۔ مگر آج امداد کے پورے کام کو وہ اپنے ہاتھ میں نہیں لے سکتی ہے۔ قانون سازی کے وقت میں کفایت شعاری کا ایک طریقہ تفویضی قانون سازی ہے۔

قانون سازیہ خود کو صرف خاص خاص پالیسیوں اور اصول قائم کرنے تک محدود رکھتی ہے۔ اور ان کی تکمیل کرنے اور تفصیلات قائم کرنے کے عمل کو متعلقہ انتظامی ایجنسیوں کے لیے چھوڑ دیتی ہے۔ اگر قانون سازیہ جامع قوانین جن میں تمام تفصیلات شامل ہوں وضع کرنے کی کوشش کرے تو اس کے کام کا بار اس قدر زیادہ ہو جائے گا کہ وہ ایسے

---

لہ وزرا کے اختیارات پر کمیٹی۔ رپورٹ ۴، ۵، ۲۲، ۵۱ (۱۹۳۲)

لہ لارڈ ہیورڈ کا THE NEW DISPOSITION

مختلف معاملات پر قوانین وضع کرنے سے قاصر رہے گی جن کا پبلک اس سے مطالبہ کرے اور جن کو صرف قانون سازیہ ہی ایکٹ کی شکل میں وضع کرسکتی ہے لہذا یہ ضروری ہے کہ قانون سازیہ کو تفصیلات کو قائم کرنے کے عمل سے مبرا کر دیا جائے تاکہ وہ اپنے وقت کو بہتر طور سے لازمی اصولوں اور پالیسیوں پر غور کرنے میں صرف کرے۔ مزید یہ کہ اگر ہر قانون جس کو قانون سازیہ وضع کرے تفصیلات کے ساتھ مکمل ہو تو اس ایکٹ کے بہت پیچیدہ اور بوجھل ہو جانے کا اندیشہ ہے اور عام انسان کے لیے اس کو سمجھنا مشکل ہو جائے گا۔ مزید یہ کہ ریاست کی زمانہ حال کی سرگرمیاں سماجی اقتصادی معاملات سے متعلق ہیں۔ قانون سازی بہت تکنیکی اور پیچیدہ امر ہو گیا ہے، زیر غور پالیسیوں کو پوری طرح سے عمل میں لانے کے لیے خصوصی مہارت درکار ہے، اس کام کو بہتر طریقے سے انتظام کے ماہرین انجام دے سکتے ہیں نہ کہ ممبران قانون سازیہ جو زیادہ تر معمولی علم رکھتے ہیں اور ان معاملات میں ماہر نہیں ہوتے۔ ایسے موقع بھی ہوتے ہیں جب اصلاح کے وسیع اور پیچیدہ منصوبوں کو عمل میں لانے کے لیے تمام تفصیلات کو پہلے سے ہی فراہم کر کے بل میں شامل کرنا مشکل ہوتا ہے، اس وجہ سے اس کے لیے ضروری تفصیلات کے فراہم کرنے کے عمل کو انتظامیہ کے ہاتھ میں چھوڑنا پڑتا ہے۔ اکثر پوری پالیسی کی تمام تفصیلات فراہم کرنے کے لیے متاثر ہونے والے اشخاص سے مشورہ کرنا ضروری خیال کیا جاتا ہے اور انتظامیہ پر بھروسا کیا جاتا ہے کہ وہ تفصیلات کو مکمل اور قطعی بنانے کے قبل ایسا کرے گا۔

اوپر ذکر کیے حالات کے علاوہ تفویضی قانون سازی اس وجہ سے بھی بہت پسندیدہ ہو گئی ہے کہ اس سے فائدہ یہ ہے کہ اس میں لوچ۔ لچک، تیزی اختیار اور تجزیہ کے لیے موقع ہے۔ مثلاً آجکل کے بہت سے سماجی اقتصادی منصوبے، قانون سازی کے مرحلے پر تجربہ کا رانہ ماہیت کے ہوتے ہیں اور کوئی پیش بینی نہیں کی جا سکتی کہ مستقبل میں ان کو عمل میں لانے پر کیا کیا دشواریاں پیش آئیں گی۔

بسا اوقات قانون۔ قانون سازیہ میں بہت جلد بازی کے ساتھ پاس کیا جاتا ہے اس امید میں کہ انتظامیہ تجربہ کی بنا پر زیر غور مسئلہ کا صحیح حل نکال لے گا۔ اس کا مطلب یہ ہے کہ ان منصوبوں کی تفصیلات کو عمل میں لانے کے دوران تجربہ کی روشنی میں ان کو

سوانتر ہم آہنگ بنانے کی ضرورت پڑتی ہے۔ اگر ہر بار جب منصوبہ میں ہم آہنگی پیدا کرنا ہو معاملہ قانون سازیہ کو رجوع کیا جائے تو اس سے زیادہ وقت ضائع ہوگا اور قانون سازیہ پر بہت بار پڑے گا۔

تفویضی قانون سازی کا طریق کار مستقبل کے نامعلوم حالات سے متواتر ہم آہنگی پیدا کرنے اور تجربہ کے ماحصل کو بغیر قانون سازیہ کے لیے وقتاً فوقتاً ترمیمی ایکٹ پاس کرنے کی ضرورت پیدا کیے کام میں لانے کے لیے ایک مشینری مہیا کرنا ہے۔ وڈ اور فلپ اس بات پر توجہ دلاتے ہیں کہ تفویضی قانون سازی زمانہ حال کی ضرورت کو پورا کرتی ہے " یہ کہ خاص تجویزوں کو واضع کرنے غیر متوقع و اتفاقی حالات کا سامنا کرنے کے منصوبے کو عمل میں لانے کے بعد ضروری ہم آہنگی کو آسان بنانے کے لیے پارلیمنٹ کے ایکٹ سے کم سے کم بوجھل اور کم پیچیدہ اور اس سے زیادہ تیز رو کوئی چیز مہیا ہو جاتی ہے"۔

زمانۂ حال کی سوسائٹی کو بسا اوقات ایسے موقعوں کا سامنا کرنا پڑتا ہے جہاں عمل قانون سازی کی فوری ضرورت پیش آتی ہے یعنی ایسے حالات جیسے حملکی دھمکی نقض نظم وامن، ہڑتال وغیرہ در پیش ہوسکتے ہیں۔ انتظامیہ کے پاس اگر ایسے وقت پر کام آنیوالا اختیار نہ ہو تو ایسے حالات کا مقابلہ نہیں ہوسکتا ہے۔ قانون سازیہ اتنے کم وقت میں اجلاس منعقد کر کے اسی لمحہ قانون وضع نہیں کرسکتی ہے، لہذا یہ بات قرین مصلحت خیال کی جاتی ہے کہ حکومت کو ایسے اختیارات سے مسلح کیا جائے کہ حالات کے تقاضے کے مطابق قواعد اور ضوابط کا اعلان کر کے کم سے کم وقت میں عمل کرسکے۔ دفاع ہند ایکٹ ۱۹۷۱ء اس بات کی بہت موزوں مثال ہے۔

ان حالات کی وجہ سے تفویضی قانون سازی زمانۂ حال کے طریق کار کی حیثیت سے کارآمد لازمی وناقابل ترک خیال کی جاتی ہے۔ ایک زمانہ تھا جب تفویضی قانون سازی پر یہ اعتراض کیا جاتا تھا کہ وہ غیر جمہوری ہے اور انتظامیہ کے مطلق العنان اختیار کا اضافہ ہے۔ لیکن ایک عرصہ کے دوران اس کی طرف سے یہ تنفر رفع ہوگیا۔ یہ اب ہمارے سیاسی سماجی اقتصادی نظریات میں تبدیلی اور سائنسی ایجادات اور تکنیکی ترقی کی وجہ سے ہماری زندگی میں پیدا ہوئی تبدیلی کے باعث معیاری حکومت کی بابت تصورات میں تغیر کا دستوری قانون کے دائرہ پر لازمی عکس خیال کیا جاتا ہے۔

پھر تفویضی قانون سازی میں کچھ نقوص بھی ہیں۔ اس کا نتیجہ یہ ہے کہ کسی حد تک قانون سازیہ نے اپنا فعل ترک کر دیا اور انتظامیہ کی طاقت میں اضافہ ہو گیا۔

بسا اوقات قانون سازیہ کسی ایکٹ کو صرف ایک ڈھانچے کی شکل میں پاس کرتی ہے جس میں محض عام اصول مندرج ہوتے ہیں اور اس طور سے وہ انتظامیہ کے لیے صرف تفصیلات کا فراہم کرنے کا ہی نہیں بلکہ پالیسیوں اور اصولوں کا تعین کرنا بھی چھوڑ دیتی ہے۔

قانون سازیہ اس ایجنسی کو جس کے حق میں تفویض کی گئی ہو مخصوص مقصد کے حصول کے لیے بغیر اس کی رہنمائی کے یا کوئی معیار قائم کیے یا ہدایت دیے ایک کورا چیک دیدیتی ہے۔ انتظام طاقت ور ہو جاتا ہے اور وہ بغیر ایسی جمہوری روک کے جو قانون سازیہ کے طریقۂ عمل کے ذریعہ لگائی جا سکتی ہے فرد کے حقوق اور جائیداد کو متاثر کرنے کا اختیار حاصل کر لیتا ہے۔

قانون سازیہ کے ایوان میں کسی بل کے اصول پر بحث کی اس کے اندر اور باہر بہت اشاعت ہوتی ہے اور اس سے رائے عامہ کا اندازہ مل جاتا ہے۔ اس طرح احساس عام سے قانون سازیہ ہم آہنگ رہتی ہے، لیکن اس خاص جمہوری تحفظ کا وجود تفویضی قانون میں نہیں ملتا ہے جس کا مسودہ حکومت کے کرے میں، کوئی گمنام سرکاری ملازم تیار کرتا ہے اور بغیر اس کی اشاعت کے یا اطلاع دیے دفعتاً نافذ کر دیتا ہے۔ اس کے اعلان کے وقت تک کوئی شخص اس کے بارے میں کچھ نہیں جانتا۔ ممکن ہے کہ اس پر کوئی عوام کی بحث، اخباری تنقید یا رائے عامہ نہ ہوئی ہو۔ لہذا خطرہ ہو سکتا ہے کہ حکومت کا رجحان طاقت اور اختیار کے بیجا استعمال کی طرف ہو جائے۔ بہر حال بہت بڑا شبہ اور اندیشہ پیدا ہو جاتا ہے کہ کہیں عدلیہ کی مطلق العنانی سے تفویضی قانون سازی کے اختیار کے طریق کے استعمال سے شہری اور نجی خود اختیاری پر آنچ نہ آجائے۔

لہذا ــــ حالانکہ تفویضی قانون سازی کے طریق کار کا واضح فائدہ عام طور سے تسلیم شدہ ہے اور زمانہ حال کی حکومت کے حالات کے تقاضے نے اس کا استعمال ضروری کر دیا ہے، پھر بھی اس کے بے اصول استعمال سے پیدا ہونے والا خطرہ نظر انداز نہیں کیا جا سکتا۔

یہ ضروری ہو گیا ہے کہ حکومت کے اختیار کے بیجا استعمال سے پیدا ہونے والے عدم تحفظ اور عدم اعتبار کے احساس میں تخفیف کرنے اور قانونی اختیار کا معقول استعمال اور قانونی عمل کی واجب انجام دہی کا اور اس بات کا تعین کرنے کے لیے کہ حکومت من مانی طور سے شخصی حقوق اور جائداد کو ضرر نہ پہنچا سکے۔ معقول اور مناسب تحفظات ایجاد کیے جائیں، اس لیے تفویضی قانون سازی کے دائرے میں بنیادی مسئلہ یہ ہے کہ اس کے فائدے کو حاصل کرنے کے لیے اور اس میں مضمر بیجا استعمال کے خطرے اور خدشے کو کم سے کم کرنے کے لیے مناسب قابو کی مشینری اور تحفظات قائم کیے جائیں۔

اب تحقیقات کا نقطۂ ماسکہ تفویضی قانون سازی کی پسندیدگی سے ہٹ کر قابو اور تحفظات کی طرف آگیا ہے۔ فی زمانہ سوال یہ نہیں ہے کہ آیا تفویضی قانون سازی ہونی چاہیے یا نہیں بلکہ یہ ہے کہ کن تحفظات کے تابع اس سے کام کیا جائے۔ تفویضی قانون سازی پر قابو دو سطحوں پر عمل کرتا ہے۔ اوّل اس مرحلے پر جہاں قانون سازیہ اختیارِ قانون سازی کی تفویض کی اجازت دیتی ہے۔

دوئم اس مرحلے پر جہاں انتظامیہ تفویضی قانون سازی کے اختیار کا استعمال کرے یہاں سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ وہ مقتدر جس کو تفویض کی گئی ہو کن پابندیوں اور قابو کے تابع تفویض شدہ قانون سازی کے اختیار کو استعمال کرے۔

مختصر یہ کہ تفویضی قانون سازی کے طریقہ کار میں مضمر خطرے کو کم سے کم کرنے کے لیے کون سی قابو کی مشینری وجود میں لائی جائے۔ اس پر خیال رکھنا چاہیے کہ قابو کے دونوں مرحلے ایک دوسرے کے تکمیلی ہیں، دوسری سطح پر قابو کا مؤثر ہونا زیادہ تر پہلی سطح پر منحصر ہے۔ اگر قانون سازیہ بہت وسیع معنوں میں اختیار عطا کرے تو اس کے استعمال پر مؤثر طریقے سے قابو نہیں رکھا جا سکتا ہے۔ اگر قانون سازیہ کسی اصول اور معیار کی پابندی عائد کرتے ہوئے اختیار عطا کرے تو ان اصولوں کی روشنی میں اختیار کی جانچ کی جا سکتی ہے۔ ذیل کے صفحوں میں دونوں سطحوں پر قابو کی بابت بحث کی گئی ہے۔

# اختیار قانون سازی کی تفویض پر پابندی

انگلینڈ میں پارلیمنٹ کے اختیار کلی کا اصول رائج ہے جس میں مضمر ہے کہ پارلیمنٹ قانون سازی کے لا محدود اختیارات رکھتی ہے اور عدالتیں پارلیمنٹ کے وضع کیے ہوئے قانون پر کسی بھی بنا پر اعتراض نہیں کر سکتی ہیں۔ اس اصول کا نتیجہ یہ ہے کہ پارلیمنٹ قانون سازی کے اختیار کی کسی مقدار میں کسی بھی ایجنسی کو تفویض کر سکتی ہے۔ اس لیے انگلینڈ میں پارلیمنٹ کی اپنے اختیار کو کسی بھی جماعت کو عطا کرنے کی قدرت پر کوئی پابندی نہیں ہے۔ کسی تفویض کرنے والے ایکٹ میں اس ایجنسی کے لیے جس کو تفویض کی گئی ہو عطا کیے گئے اختیار کو استعمال کرنے میں رہنمائی کرنے کی غرض سے کسی معیار، پالیسی یا اصول کا درج کرنا ضروری نہیں۔ اس کو جسے تفویض کی گئی ہو، اپنے تفویضی اختیار کے استعمال میں تفویضی قانون کے مسودہ کو اپنے من مانے طور سے تیار کرنے اور خود اپنی پالیسی اور معیار قائم کرنے کے لیے آزاد کر دیا جاتا ہے۔ آگے چل کر معلوم ہوگا کہ جتنی وسیع تفویض ہوتی ہے اسی قدر اس کے تفویضی اختیار کے استعمال پر قابو رکھنا دشوار ہوتا ہے۔ اکثر اس پر زور دیا گیا ہے کہ قانون سازیہ کو بہت وسیع اور عام الفاظ میں اختیار عطا نہ کرنا چاہیے اور تفویض کیے جانے والے اختیار کا تعین توجہ سے کرنا چاہیے تاکہ مفوض علیہ کو اختیار کے غلط اطلاق سے روکا جا سکے۔ ایک اہم نکتہ قابل توجہ یہ ہے کہ انگلینڈ میں اس کا تدارک خود پارلیمنٹ کے ہاتھ میں ہے۔ وہ اگر چاہے تو خود اپنے تفویض کرنے کے طریقے پر قابو رکھ سکتی ہے اور پارلیمنٹ کو تفویض کرنے والے ایکٹ میں کسی ایسے اصول اور معیار کو معین کرنے کے لیے مجبور کرنے کی جس کے تابع تفویض شدہ اختیار استعمال کیا جائے کوئی بیرونی ایجنسی نہیں ہے۔

برخلاف اس کے یونائیٹڈ اسٹیٹس میں کیفیت بہت مختلف ہے۔ یو۔ ایس۔ اے کی کانگریس تحریری دستور کے تحت عمل کرتی ہے۔ عدالتوں کو دستور کی تعبیر کرنے کا اور کسی کانگریس کے موضوعہ قانون کو اگر وہ دستور کے بارے میں ان کے نظریہ سے غیر مطابق ہے غیر دستوری اعلان کرنے کا اختیار ہے۔ وہاں عدالتوں نے (DELGATEUS NON POSTED DELIGARE) کے اصول کو تفویض کے طریقہ کار کے خلاف اختیار کیا ہے۔

اس اصول کے معنی یہ ہیں کہ وہ جس کو اختیار تفویض کیا گیا ہو پھر اس کی تفویض نہیں کر سکتا ہے۔ لہٰذا عدالتوں کا یہ نظریہ رہا ہے کہ کانگریس جس کو خود عوام نے اختیار تفویض کیا ہے اپنے قانون سازیہ کے عمل کو پھر کسی ایجنسی کو تفویض نہیں کر سکتی ہے۔

تفویض کے خلاف ایک معنی خیز اعتراض علیحدگی اختیارات کے اصول سے پیدا ہوتا ہے جس کا مفہوم یہ ہے کہ قانون سازیہ اور عملہ کے اختیارات ایک دوسرے سے علاحدہ اور جداگانہ رہنے چاہئیں۔ یو۔ایس۔اے۔ میں قانون سازیہ کے اختیار کی تفویض کے سوال پر نظریات کا تصادم پیدا ہو گیا۔ ایک طرف علیحدگی اختیارات کا اصول قانون سازیہ کے عمل اور عملہ کے عمل کو علاحدہ رکھے جانے پر مصر دیتا ہے۔ دوسری طرف حکومت کی ضروریات اور اس کے حالات کانگریس میں تمام قانون سازی کے اختیار کو مرکوز کر دینے کو عملی طور سے ناممکن بنا دیتے ہیں کیونکہ کانگریس کے لیے کل قانون سازی کے عمل کا اس مفہوم میں کہ وہ ہر موضوع کے بارے میں جس پر وہ قانون بنانے جا رہی ہو جامع اور تفصیلات سے مکمل قانون بنائے، انجام دینا ممکن نہیں ہے۔ اگر کانگریس قانون سازی کے اختیار کو کسی ایجنسی کو تفویض کرنے پر راضی نہ ہو تو ہو سکتا ہے کہ اس کے لیے ان اقسام کے اور اس مقدار میں جس کی ملک کو ضرورت ہو قانون بنانا ممکن نہ ہو سکے۔ لہٰذا عملی نظریہ اصولی اعتراض پر غالب ہو گیا۔ اور ایک عرصہ کے دوران عدالتوں نے علیحدگی اختیار کے اصول کی سختی میں نرمی اور لچک پیدا کر دی اور اختیار کی تفویض کو زیادہ وسعت دینے پر راضی ہو گئے۔ اس شرط کے ساتھ کہ اس کی رہنمائی کے لیے جس کو تفویض کی گئی ہو، کانگریس خود معیار اور اصول قائم کر دے اور تفویض بے اصولی اور مطلق العنانی نہ ہو اور نہ انتظامیہ کو کورا چیک دیا جائے کہ وہ جس قسم کا قاعدہ بنانا چاہے بنائے۔ ایسا کرنا قانون سازیہ کا اپنے عمل سے دستبردار ہونا ہے۔[1]

اگر کانگریس دوسروں کو[2] اس کو خود حاصل لازمی قانون سازی کا اختیار منتقل

---

[1] امریکی دستوری قانون کا ایک اصول 50 - CDRNELL.L.Q (1941)

(HOSTED EHMKE DELIGATE POTASLAS NOR - POSTED C O R. کا، اختیار قانون سازی کی تفویض پر ایک مقالہ DELIGARE JAFFE) .LR 359-97-1947

کر دے تو ایسا کرنے والا موضوعہ قانون خلافِ دستور ہوگا۔ اس لیے عدالتوں کا اصرار ہے کہ کانگریس کو خود تفویض کیے جانے والے معاملات کی بابت اصول کا اعلان کر دینا چاہیے اور انتظامیہ کو اسی پالیسی کو عمل میں لانے کے لیے ضروری تفصیلات فراہم کرنے کا اختیار تفویض کیا جا سکتا ہے۔ اس کی جانچ کے لیے ایک طریقہ جسٹس کارڈوزو (JUSTICE CARDOZO) کے الفاظ میں یہ ہے کہ کسی ایکٹ کو جائز قرار دینے کے لیے ضروری ہے کہ اس ایکٹ کے الفاظ سے ایسا مناسب اور واضح معیار معلوم کیا جائے جس کے تابع ہی اختیار تمیزی کا استعمال کیا جائے۔ یہ اصول علیحدگی اختیار کے اصول کی تصدیق میں قائم کیا گیا۔ اصول قانون سازی کو مقرر کرنا "قانون سازیہ کا لازمی عمل سمجھا جاتا ہے" جس کی انجام دہی خود کانگریس کو کرنی چاہیے۔ اس کی تفویض کسی کو نہیں ہو سکتی۔ لہٰذا "کانگریس غیر لازمی عمل قانون سازی کو انتظامیہ کے لیے چھوڑ سکتی ہے۔ اس اصول پر عمل درآمد کی تشریح دو مثالیں دے کر کی جا سکتی ہے۔ پناما رفائنگ کمپنی بنام رائین (PANAMA REFINS COMPANY V. RYAN) میں کانگریس نے ایکٹ کے ذریعہ صدر کو اختیار دیا کہ وہ تیل بین الریاست بیوپار میں ممنوع کر دے اگر اس کی پیداوار ہر ریاست کے مقررہ کوٹے سے تجاوز کر جائے۔ یو، ایس، کے سپریم کورٹ کی اکثریت نے اس ایکٹ کو ناقص قرار دیا کیونکہ کانگریس نے کسی اصول کا اعلان، کسی معیار کو قائم اور کسی قاعدہ کو مقرر نہیں کیا تھا اور نہ کوئی ایسی شرط لگائی گئی تھی نہ ایسے حالات اور کیفیات کا تعین کیا گیا تھا جس کے تحت تیل کو لے جانے کی اجازت دی جائے یا اس کو ممنوع کیا جائے۔

یاکس بنام یو۔ ایس (YAKAS V. U.S.) دوسرے رخ کو ظاہر کرتا ہے۔ دوسری عالمی جنگ کے دوران قیمتوں پر قابو رکھنے کے لیے قیمت کے انتظام کا دفتر (OFFICE OF THE PRICE ADMINISTRATION) قائم کیا گیا۔ متعلقہ ایکٹ نے تجویز کر دی تھی کہ مقرر کی ہوئی قیمتیں ایکٹ کی واضح کی ہوئی پالیسی کو جو یہ تھی کہ دوران جنگ مصنوعی کثرتِ زر اور اس کے مضرت رساں وجود اور نتیجوں کو روکنے کے لیے قیمتیں مستحکم کی جائیں، موثر بناتی ہیں مزید یہ کہ مقرر کی ہوئی قیمتیں مناسب اور منصفانہ ہوں اور قیمتوں کو مقرر کرتے وقت انتظامیہ کو کسی معینہ عرصہ میں رائج بنیادی قیمتوں پر غور کرنا لازم ہے۔ تفویض اگرچہ بہت وسیع تھی، جائز قرار دی گئی کیونکہ کانگریس کے قانون کے مقصد کو واضح کر دیا تھا اور اس کے حصول کا طریقہ بھی مقرر کر دیا تھا، یعنی زیادہ سے زیادہ قیمتوں کو مقرر کرنا۔ اور انتظامیہ کو رائے

قائم کرنے میں رہنمائی کے لیے معیار بھی قائم کر دیا تھا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ ہر شخص کو معلوم کرنے کے لیے کہ آیا انتظامیہ نے معینہ قیمتوں کو مقرر کرنے میں ان اصولوں کی مطابقت کی یا نہیں، قائم کیے ہوئے معیارات کافی واضح اور ٹھیک تھے۔

زیر بحث موضوع پر یونائیٹڈ اسٹیٹس کے مقدمات کا حوالہ دینا ضروری نہیں ہے۔ یہ شاذ و نادر ہی ہوتا ہے کہ سپریم کورٹ کسی کانگریسی قانون کو زیادتی تفویض کی بنا پر ناقص قرار دے۔ پناما کے مقدمہ کا فیصلہ عدلیہ کی ایک بھول کہا جاتا ہے نہ کہ نظریہ کے تغیر کا پیش رو کیونکہ بہت ہی کم قابلِ غور مقدمات شاید صرف تین ایسے ہیں جہاں تفویض میں زیادتی پائی جانے کی وجہ سے وہ خلافِ دستور قرار دی گئی۔ زمانہ حال کی ضروریات کی وجہ سے عدالتوں کو تفویض کی بابت اپنے نظریہ میں نرمی اختیار کرنی پڑی۔ بنیادی اصول اب بھی یہی ہے کہ کانگریس بغیر معیار مقرر کیے ہوئے قانون سازی کے اختیار کی تفویض نہیں کر سکتی ہے۔ لیکن اس سوال پر کہ آیا یہ شرط پوری ہوئی یا نہیں عدالتوں نے ایک کشادہ رو یہ اختیار کیا ہے۔ مقدمات کی ایک کثیر تعداد ہے جن میں بہت مبہم فقرے معیارات مقرر کرنے کے لیے کافی قرار دیے گئے ہیں۔ مفسرین کا کہنا ہے کہ معیارات کی بابت عدالتی زبان مصنوعی ہے۔ واقعہ یہ ہے کہ ۱۹۳۰ء کے بعد سے کانگریس کا کوئی ایکٹ زیادتی تفویض کی بنا پر باطل نہیں قرار دیا گیا۔ لیکن پھر بھی اگر عدالتوں کو محسوس ہو کہ کسی خاص معاملہ میں تفویض ایسی وسیع اور غیر معین ہے کہ اس سے کانگریس کی اپنے اختیارات سے دست برداری ظاہر ہوتی ہے تو قانون سازی کی اس تفویض کو خلافِ دستور قرار دینے کا اختیار انھوں نے اپنے لیے محفوظ کر لیا ہے جب تک اس انتہائی نقطہ پر نہ پہنچا جائے عدالتیں تفویض کی اجازت یہ محسوس کر کے دیدیتی ہیں کہ آج کل قانون سازیہ کو پیچیدہ سماجی اور اقتصادی مسائل سے برتنا پڑتا ہے اور اگر اس سے یہ توقع رکھی جائے کہ اس ایجنسی کے لیے جس کو تفویض کی گئی ہے معیارات مقرر کرنے میں وہ بہت ہی محتاط ہو گی تو تمام عمل قانون سازی بالکل بے ڈول ہو جائے گا۔ یو۔ ایس۔ اے میں عدم تفویض کے اصول میں نرمی کے باوجود انگلینڈ اور یو۔ ایس۔ اے کے درمیان تفویض کے متعلق بیّن فرق ہے۔ حالانکہ دونوں ممالک میں قانون سازی کا اختیار تفویض قانون سازی و انتظامی عمل کے طریق کار کی حیثیت سے قائم ہو گئی ہے۔ پھر بھی یو۔ ایس۔ اے میں اس سوال پر کہ کسی خاص معاملہ میں کس قدر تفویض کی اجازت دی جا سکتی ہے لفظ آخر عدالتوں کے پاس ہے اور انگلینڈ میں

پارلیمنٹ کے پاس کیونکہ انگلینڈ میں پارلیمنٹ کے اختیار تفویض رد کرنے کے لیے کوئی دستوری پابندی نہیں ہے۔
قانون سازی کی تفویض پر قابلِ اجازت پابندی کے سوال نے آزاد ہند میں اہمیت اختیار کرلی ہے۔ آزادی کے عین قبل فیڈرل کورٹ نے جاتھندر ناتھ بنام صوبہ بہار میں یہ فیصلہ دیا کہ ہند میں مشروط قانون سازی کے آگے قانون سازی کی کوئی تفویض نہیں ہوسکتی ہے۔ یہ ایک نظریہ ہے جس کا حوالہ بعد میں دیا گیا ہے۔ یہ نوآبادی کے دور کا خمار تھا۔ لیکن سوال یہ تھا کہ آزاد ہند میں قانون سازیہ اسی محدود شکل تک پابند رکھی جائے یا اس طریق کار سے کام لینے کے لیے اس کو زیادہ آزادی دی جائے۔ اگر قانون سازیہ کو اور زیادہ آزادی دیدی جائے تو اس کے بعد سوال تھا کہ انگریزی اور امریکی نمونوں میں سے جو ایک دوسرے سے بنیادی طور سے مختلف ہیں، کونسا ہند میں اختیار کیا جائے۔
عدالتیں یا تو یہ فیصلہ دیں کہ انگریزی نمونہ کو اختیار کرتے ہوئے قانون سازیہ جس قدر چاہے اختیار تفویض کرسکتی ہے یا یہ کہ وہ امریکی کانگریس کی طرح کسی ایجنسی کو لامحدود اختیار نہیں دے سکتی ہے اور یہ کہ اس کو ان پالیسیوں کو بیان کردینا چاہیے جن کے تحت وہ ایجنسی جس کو تفویض کی گئی ہو قانون عمل کرے ہند اور انگلینڈ دونوں میں پارلیمنٹری طرزِ حکومت ہے جس میں عملہ بھی قانون سازیہ کا ایک جزو ہے۔ اور پارلیمنٹ اس کی قریب سے نگرانی کرسکتی ہے۔ لیکن جبکہ ہند میں تحریری دستور ہے انگلینڈ میں زیادہ تر غیر تحریری دستور پر عمل ہوتا ہے۔ اور یہ بھی کہ جب کہ ہند میں یو۔ ایس۔ اے۔ کی طرح قانون سازی پر عدالتی نظرثانی کا اصول ہے یہ چیز انگلینڈ میں نہیں ملتی ہے۔ لیکن جبکہ یو۔ ایس۔ اے میں صدارتی طرزِ حکومت کی بنیاد علیحدگی اختیار کا اصول ہے۔
ہند کا نظام اس اصول کو عملیہ اور قانون سازیہ کے باہم تعلقات کے دائرے میں اختیار نہیں کرتا۔ پارلیمنٹری طرزِ حکومت کی بنیاد علیحدگی پر نہیں بلکہ ہم آہنگی یعنی دونوں اجزاء کے اتحاد پر قائم ہے۔ ہند۔ انگلینڈ اور امریکہ کے دستوروں میں ان مشابہات اور غیر مشابہات کی وجہ سے آزاد ہند میں اختیار کی جانے والی تفویض کے سوال پر عدالتیں چاہے انگلینڈ چاہے امریکہ کے نظریے کو اختیار کرسکتی ہیں۔ مزید یہ کہ دستور میں کوئی ایسی بات نہیں ہے جو قانون سازیہ کو اپنے اختیار قانون سازی کی انتظامیہ کو تفویض کرنے کی ممانعت کرتی ہو۔ اس لیے اگر عدالتوں کو

---

332 . SC . 1937 AIR ؎

تفویض کے متعلق قانون ساز یہ پر کسی پابندی کی تلاش کرنی ہو تو وہ دستوری قانون کے عام نظریات اور اصولوں کی بنا پر ہو سکتی ہے نہ کہ دستور کی کسی واضح تجویز کی بنا پر۔

۱۹۵۱ میں سپریم کورٹ کو ان تمام پہلوؤں پر دلی قوانین ایکٹ (DELHI LAW ACT)[1] میں غور کرنا پڑا۔

حصہ ج کی چند ریاستیں جن میں دلی شامل تھی براہِ راست مرکزی حکومت کے تحت تھیں اور ان کی خود کوئی قانون ساز یہ نہ تھی۔ ان ریاستوں کے لیے پارلیمنٹ کو قانون سازی کرنا پڑتی تھی چونکہ پارلیمنٹ کو اتنی مختلف مشغولیت کی وجہ سے ایسا کرنے کے لیے وقت نکالنا مشکل تھا، پارلیمنٹ نے ایک قانون حصہ ج کی ریاستوں کے قوانین ایکٹ ۱۹۵۰ (PART STATE LAWS ACT) پاس کیا جس کے تحت مرکزی حکومت کو کسی حصہ الف ریاست میں نافذ قانون کا ایسی پابندی اور رد و بدل کے ساتھ جس کو وہ مناسب خیال کرے حصہ ج کی کسی ریاست پر اطلاق کرنے کا اختیار دے دیا گیا تھا اور ایسا کرتے ہوئے وہ اسی وقت حصہ ج کی متعلقہ ریاست میں نافذ کسی متقابل قانون کو (بجز مرکزی قانون کے) منسوخ یا اس کی ترمیم کر سکتی تھی۔ بے شک یہ بہت وسیع اختیار دینے والی تفویض تھی۔ حکومت کسی ریاست کی قانون ساز یہ کے بنائے ہوئے قانون (نہ کہ پارلیمنٹ کے بنائے ہوئے قانون) کو نہ صرف ۱۹۵۰ میں نافذ قوانین کو بلکہ اس کو بھی جو اس کے بعد بنایا گیا ہو حصہ ج ریاست میں کسی وقت نافذ کر سکتی تھی ـــــ اس میں نافذ کرنے کے پہلے رد و بدل بھی کر سکتی تھی اور اگر اس حصہ ج ریاست میں اس موضوع پر پہلے سے ہی کوئی قانون نافذ ہو تو مرکزی حکومت اس کو نافذ کرتے وقت منسوخ یا اس کی ترمیم بھی کر سکتی تھی۔ سپریم کورٹ نے اس تجویز کے جواز پر فیصلہ دیا تھا اس فیصلے میں سات ججوں نے حصہ لیا اور سات عدالتی نظریات کا الگ الگ اظہار کیا گیا، پھر بھی دو نظریات پر اتفاق تھا۔ اول یہ کہ زمانۂ حال کی حکومت کی ضروریات کو نظر میں رکھتے ہوئے ہند کی پارلیمنٹ اور ریاستی قانون ساز یہ کو اگر خود کو مختلف اقسام کے مسائل کو جن کا سامنا ملک کو کرنا پڑ رہا ہے حل کرنے کے قابل بنانا ہے تو ان کو قانون سازی کے اختیار کی تفویض کرنے کی ضرورت ہے کیونکہ یہ عملی نقطۂ نظر سے نہ ممکن ہے اور نہ مناسب

---

[1] AIR 1949 S.C. 175 ـ

کہ ان سے توقع کی جائے کہ وہ زیرِ غور موضوع پر مکمل اور جامع قانون وضع کریں، دوئم چونکہ قانون سازیہ نے اپنے اختیارات کو تحریری دستور کے ذریعہ حاصل کیا ہے اس کو تفویض کے معاملہ میں وہ آزادی نہیں دی جاسکتی ہے جو برطانیہ کی پارلیمنٹ کی ہے اور اس کے تفویض کرنے کی قدرت پر کوئی پابندی لگانا چاہیے۔ بڑی دشواری یہ تھی کہ دراصل اس پر ججوں میں اتفاق نہ تھا کہ پابندی کی کیا حد ہونی چاہیے۔ کہاں سطر کھینچی جائے۔ مناسب اور قابلِ اجازت کون سی پابندیاں ہیں جن کے تحت ہند کی کوئی قانون سازیہ اپنے قانون سازی کے اختیار کی تفویض کرے۔ ایک نظریہ جو پیش کیا گیا یہ تھا کہ ہند کی کوئی قانون سازیہ کسی بھی حد تک اپنے اختیار کی تفویض کر سکتی ہے اس پابندی کے تابع کہ وہ خود کو معدوم نہ کرے نہ اپنے اختیار سے دستبردار ہو جائے۔ اس کا مطلب یہ ہے کہ قانون سازیہ سے مفوض علیہ کے اوپر سے اپنا قابو نہ ہٹالے۔ اور یہ کہ وہ خود اپنے اختیار قانون سازی کو فنا نہ کردے۔ اور ایسے مفوض علیہ پر قطعی قابو رکھنے کے اختیار کو اپنے ہاتھ میں رکھنا چاہیے تاکہ اس مقصد سے تفویض واپس کی جاسکے، اگر کبھی وہ کوئی غلط یا احمقانہ عمل کرے۔

دوسرا نظریہ جو امریکی تخیل کے قریب ہے اور جو اصولاً پہلے سے زیادہ پابندی لگانے والا ہے یہ تھا کہ قانون سازیہ کو اپنے لازمی عمل قانون سازی کو جو پالیسی قائم کرنے اور اس کو قابلِ پابندی طریقۂ کار کی شکل میں قانونی طور سے وضع کرنے پر مشتمل ہے تفویض نہ کرنی چاہیے، اس کا مطلب یہ ہے کہ قانون سازیہ کو تفویض کرنے والے ایکٹ میں معیارات اور اصول قائم کردینے چاہئیں اور مفوض علیہ کے ہاتھ میں اس پالیسی کو عمل میں لانے کا اختیار چھوڑ دینا چاہیے۔ زیرِ غور مخصوص تجویز کثرت رائے سے جائز قرار دی گئی مگر ان دو اضافوں کے ساتھ :

(۱) ایکٹ کا وہ حصہ ناقص ہے جو حصہ ج کی ریاست میں پہلے سے نافذ قانون کو منسوخ کرنے کا حکومت کو اختیار دیتا ہے۔

(۲) ریاستی قانون میں اس کو حصہ ج کی ریاست میں نافذ کرنے کے سلسلے میں ردّ و بدل کرنے کے اختیار سے صرف وہ ردّ و بدل مقصود ہے جو نافذ کیے جانے والے قانون کی بنیادی پالیسی میں تغیر نہ پیدا کرے۔

ایک عرصہ کے دوران سپریم کورٹ کے مسلسل فیصلوں کے ذریعہ یہ اصول مستحکم ہوگیا

۔قانون سازیہ اپنے اختیار کی تفویض کر سکتی ہے مگر پالیسی قائم کرنے کے تابع۔ قانون سازیہ کو لازم ہے کہ وہ قانون کی پالیسی کا اعلان کرے۔ قانونی اصول قائم کرے اور افسران یا متعلقہ جماعت کو اس پر عمل درآمد کرنے میں رہنمائی کے لیے معیارات مہیا کرے۔ ورنہ قانون زیادتی تفویض کی بنا پر ناقص ہوگا۔ اس اصول کا اظہار اور اس کا اطلاق متعدد مقدمات میں کیا گیا ہے[1]۔ ان میں سے چند درج کیے جا رہے ہیں۔

ان مقدمات پر ان عطا کیے ہوئے اختیارات کی ماہیت کے نقطۂ نظر سے جو نیچے کی فہرست میں درج ہیں غور کیا گیا ہے۔

(۱) تفصیلات فراہم کرنے کا اختیار قانون ایک ڈھانچے کی شکل میں۔
(۲) شمول اور اخراج کا اختیار۔
(۳) موضوعہ قانون میں ردوبدل کرنے کا اختیار۔
(۴) ٹیکس عائد کرنے کا اختیار۔

اس فہرست میں درج اختیارات ایک دوسرے کو خارج نہیں کرتے ہیں اور ان کے عموماً وقوع کی وجہ سے درج کیے گئے ہیں ان پر زیادتی تفویض کے اصول کا اطلاق ہوتا ہے، یہ معاملات تجویز میں سہولت پیدا کرنے کی غرض سے درج کیے گئے ہیں۔

"زیادتی تفویض" کے اصول کے ذریعہ جانچ کرنے کی غرض سے تفویضی قانون سازی پر عمل درآمد کرنے کے لیے کسی ایکٹ میں دیے ہوئے اختیار تمیزی کی وسعت پر غور کرنے کے علاوہ اختیار کے بیجا استعمال کے خلاف کسی ایکٹ میں دیے ہوئے طریقہ کار نہ تحفظات پر بھی غور کرنا پڑتا ہے۔ اس مسئلے پر ایک مقدمہ ایچ، آر بنیتیا بنام ہند ہے۔ سونے پر قابو ایکٹ ۱۹۵۸ء (GOLD CONTROL ACT) کی دفعہ ۵ (۲) (ب) کے سونے کے منتظم (GOLD ADMINISTRATOR) کو جہاں تک اس کو اس ایکٹ پر عمل درآمد کرنے کے لیے ضروری اور قرین مصلحت معلوم ہو۔ سونے کو بنانے تقسیم کرنے۔ استعمال کرنے ملاحدہ کرنے۔ تصرف کرنے وغیرہ کی ضابطہ بندی کرنے کا اختیار دیا تھا۔ سپریم کورٹ نے اس

---

[1] AIR . 1970 - S.C . 1953 ۔ مزید دیکھو دہلی میونسپل کارپوریشن نیلام برلا کاٹن مل AIR . 1954 - S C - 465 ۔

ایکٹ کو غیر قانونی قرار دیا کیونکہ اس میں زیادتی تفویض کا نقص تھا۔ عدالت نے اس پر بھی غور کیا کہ اس ایکٹ کی دفعہ ۱۱۴ کے تحت تفویضی قانون سازی کا اختیار مرکزی حکومت کو بھی عطا کیا گیا تھا، لیکن جب کہ حکومت کے بنائے ہوئے قواعد کا پارلیمنٹ کے سامنے رکھنا مطلوب تھا دفعہ ۵ (۲) (ب) کے تحت منتظم کے بنائے ہوئے قواعد کی بابت اس کی کوئی ضرورت نہ تھی۔ منتظم کا اختیار کسی طریقہ کار انہ تحفظ کے تابع نہ تھا جبکہ حکومت کے بنائے ہوئے قواعد کی بابت ایسا تحفظ تھا۔ لہٰذا منتظم کو عطا کیا ہوا اختیار حکومت کو دیے ہوئے اختیار سے زیادہ وسیع تھا۔

عام طور سے یہ کہا جا سکتا ہے کہ عدالتوں کا رجحان تفویضی قانون سازی کو جائز قرار دینے کی طرف ہے۔ اور ایسا بہت کم ہوتا ہے کہ کوئی موضوعہ قانون زیادتی تفویض کی بنا پر ناقص قرار دیا جائے۔

## تفصیلات فراہم کرنے کا اختیار موضوعہ قانون ڈھانچے کی شکل میں

بھگلہ بنام ریاست مدھیہ پردیش[1] میں لازمی رسد (عارضی اختیارات) ایکٹ ۱۹۴۶ [ESSENTIAL SUPPLIES (TEMPORARY POWER ACT)] کی مندرجہ ذیل دفعات پر زیادتی تفویض کی بنا پر اعتراض کیا گیا تھا۔ دفعہ ۳ (۱) جس کا متعلقہ جزویہ تھا —" مرکزی حکومت جہاں تک اس کو کسی لازمی شے کو قائم رکھنے۔ اس کی رسد کو بڑھانے یا اس کی منصفانہ تقسیم کرنے اس کو مناسب قیمت پر دستیاب کرانے کے متعلق ضروری اور قرین مصلحت معلوم ہو حکم کے ذریعہ اس کی پیداوار رسد ... کی ضابطہ بندی یا اس کی ممانعت کی تجویز کر سکتی ہے"۔ دفعہ ۶ کا متعلقہ جزویہ تھا " دفعہ ۳ کے تحت بنایا ہوا کوئی حکم مؤثر ہو گا باوجودیکہ اس ایکٹ کے بجز کسی ایکٹ میں یا اس ایکٹ کے بجز کسی ایکٹ کی رو سے مؤثر کسی دستاویز میں اس سے غیر مطابق کوئی چیز ہو" دفعہ (۳) کسی ایسی تجویز کی بہت موزوں مثال ہے جو کسی موضوعہ قانون میں تفصیلات فراہم کرنے کے لیے عملیہ کو تفویضی قانون نافذ کرنے کا اختیار دیتی ہو۔ لازمی اشیا پر قابو رکھنے کا ایک پورا عمل عملیہ۔ نے اس ایکٹ کے تحت انتظامیہ قانون سازی

---

[1] - 465 - SC - 1954 - AIR

کے ذریعہ کھڑا کر دیا۔ سپریم کورٹ نے دونوں دفعات کو جائز قرار دیا، اس ایکٹ نے کافی وضاحت سے دفعہ ۳ میں پالیسی کو یعنی رسد کو قائم رکھنا یا اس کو بڑھانا وغیرہ قائم کر دیا تھا۔ اور اس نے حکومت کی اس ایکٹ کے تحت ایسے اختیارات کو استعمال کرنے میں واضح اور کافی رہنمائی کر دی تھی۔ وسیع تفویض کو ٹھیک قرار دیتے ہوئے عدالت نے کہا کہ اس ایکٹ کا دائرہ اور اس کی ماہیت ایسی ہے کہ اس پالیسی کی تفصیلات اس ایکٹ کے حدود میں رہتے ہوئے ماتحت مقتدرہ کو تفویض کیے جانے سے ہی قائم کی جا سکتی ہیں۔ عدالت نے تشریح کی کہ دفعہ ۶ کا اثر یقیناً کسی پہلے سے موجود قانون کو فسخ یا رد کرنا نہ تھا۔ اس کا مقصد اس سے گریز کرنا تھا جہاں تک وہ زیرِ غور ایکٹ کی تجاویز یا اس کے تحت صادر کیے ہوئے احکام سے مطابقت رکھتا ہو حفاظت کی مزید بحث یہ تھی کہ اگر یہ مان بھی لیا جائے کہ معنوی طور سے موجود قوانین اس ایکٹ کی دفعہ ۳ کے تحت صادر کیے ہوئے احکام کے ذریعہ نامطابقت کی حد تک منسوخ ہو گئے تو یہ انفساخ کسی تفویضی عمل کے ذریعہ نہیں بلکہ خود پارلیمنٹ کے عمل قانون سازی کے ذریعہ ہوا ہے۔ دفعہ ۶ کو وضع کرنے سے خود پارلیمنٹ نے اعلان کر دیا کہ دفعہ ۳ کے تحت صادر کیا ہوا حکم مؤثر ہوگا، باوجود کسی غیر مطابقت کے جو اس حکم اور کسی قانون میں ہو اس طور سے اس مقدمہ میں سپریم کورٹ نے بہت وسیع تفویض کو جائز قرار دیا۔

بھٹنا گر اور کمپنی بنام ہند کی یونین میں درآمد برآمد (زیرِ قابو) ایکٹ ۱۹۴۷ (IMPORT AND EXPORT CONTROL) کی دفعہ ۳ (۱) (الف) زیرِ غور تھی جو مرکزی حکومت کو حکم کے ذریعہ کسی صراحت کیے ہوئے مال کی درآمد اور برآمد پر پابندی لگانے یا اس کی ممانعت کرنے کا اختیار دیتی تھی۔ یہ ایکٹ ایک ڈھانچے کی شکل میں ہے اور ظاہر نہیں کرتا کہ حکومت کو درآمد و برآمد پر قابو رکھنے کے لیے کن حالات اور پالیسی پر نظر رکھنی چاہیے۔ مال کی درآمد و برآمد پر قابو کی ضابطہ بندی کا پورا طریقہ کار انتظامیہ نے اس ایکٹ کے تحت تفویضی قانون سازی کے ذریعہ خارج کیا۔ سپریم کورٹ نے اس ایکٹ کو جائز قرار دیا اس بنا پر کہ بنیادی پالیسی سابقہ دفاع ایکٹ ۱۹۳۱ (DEFENCE OF INDIA ACT) میں جس کی تجویزوں کو بظاہر زیرِ غور ایکٹ نے برقرار رکھا ہے ملتی ہے۔ بہرحال یہ واضح نہیں ہوتا کہ کس طرح پرانے اور نئے ایکٹ کے درمیان تعلق عدالت نے قائم کیا۔ صرف ایک حوالہ زیرِ غور ایکٹ نے سابقہ

---

478 - SC - 1957 - AIR ۵۱

ایکٹ کا دیا اور وہ دفعہ ۳ میں ہے جس کے بموجب دفاعِ ہند ایکٹ کی دفعہ ۴۸ کے تحت صادر کیے ہوئے تمام احکام کا نفاذ برقرار رکھا گیا جہاں تک وہ زیرِ غور ایکٹ سے غیر مطابق نہ ہوں۔ اس پر بھی توجہ رکھنی چاہیے کہ دفاعِ ہند ایکٹ صرف درآمد اور برآمد سے متعلق نہیں ہے بلکہ ان عام معاملات سے متعلق ہے جو ہنگامہ جنگ سے متعلق ہوں۔ مزید یہ کہ دفاعِ ہند ایکٹ خود ایک ڈھانچے کی شکل میں ہے۔ توجہ کی ایک دلچسپ بات یہ ہے کہ درآمد و برآمد پر قابو کی پوری شکل آزاد ہند میں بدل گئی اور اب وہ ۱۹۴۰ کی شکل سے بہت زیادہ تفصیلات اور بنیادی نظریہ کے لحاظ سے مختلف ہے۔ یہ مسلم ہے کہ درآمد اور برآمد کے دائرے میں عملیہ نے پورے طور سے ترقی کی ہے اور ایسا کرنے کے لیے زیرِ غور ایکٹ میں کوئی رہنمائی نہیں ہے۔ پھر بھی عدالت کے فیصلے کی تائید میں یہ کہا جاسکتا ہے کہ زمانۂ حال کی دنیا میں درآمد اور برآمد کے موضوع نے اس قدر مختلف اشکال اختیار کرلیے ہیں کہ شاید پارلیمنٹ کے لیے ایسا کوئی اصول قائم کرنا جو یہ ہر وقت واجب اور مناسب ہو مشکل ہے اور اس موضوع پر ایسا کرنے کی کوئی عملی صورت نہیں ہے۔ سوائے اس کے کہ اس معاملے کی ضابطہ بندی عملیہ کے لیے چھوڑ دی جائے۔ عدالت نے اسی پالیسی سے جو ایکٹ میں نہیں ملتی ہے بظاہر ایک معقول نتیجہ نکالنے کے لیے کام لیا ہے۔

ماکھن سنگھ بنام ریاست پنجاب[1] میں زیادتی تفویض کے اعتراض کے خلاف فیصلہ دیا گیا۔ دفاعِ ہند ایکٹ کی دفعہ ۳ نے مرکزی حکومت کو ہند کی دفاع اور اس میں نظم و تحفظ قائم رکھنے کے لیے "جیسا کہ اس کو "قرینِ مصلحت معلوم ہو" قواعد بنانے کا اختیار دیا۔ گرنوال بنام ریاست پنجاب[2] میں سپریم کورٹ نے کل ہند خدمات ایکٹ ۱۹۵۱ء کی دفعہ ۳ کو جائز قرار دیا۔ اس دفعہ نے مرکزی حکومت کو کل ہند خدمات کے حالات کی بابت قواعد بنانے کا اختیار دیا تھا اور یہ تجویز کی تھی کہ تاوقتیکہ اس ایکٹ کے تحت قواعد نہیں اس ایکٹ کے پاس ہونے کے وقت موجود قواعد اس ایکٹ کے تحت بنے ہوئے متصور ہوں گے۔ بیشک یہ ایک بہت وسیع تفویض تھی کیونکہ پارلیمنٹ نے معاملہ کو کلی طور سے حکومت کے ہاتھ میں چھوڑ دیا تھا۔ یہ نہایت ہی مختصر چار دفعات کا ایکٹ ہے جس کی خاص دفعہ ۳ ہے۔ اور اس ایکٹ میں کوئی شخص کسی پالیسی کا وجود نہیں پا سکتا ہے۔ پھر بھی سپریم کورٹ نے اس ایکٹ کو جائز قرار دیا۔ ایک بہت تعجب انگیز بحث عدالت کی یہ تھی کہ اس واقعہ سے کہ اس ایکٹ نے

---

[1] AIR - 1961 - SC - 381 -
[2] AIR - 1959 - SC - 512 -

موجودہ حوالے کو اختیار کر لیا تھا، اِس بات کی دلیل ہے کہ پالیسی قائم کر دی گئی تھی۔
لیکن بحث مشکل سے قابلِ مدافعت ہے۔ اس ایکٹ کے تحت عطا کیے ہوئے اختیارِ تمیزی
پر سابقہ ایکٹ کے تحت بنائے ہوئے قواعد کے ذریعہ قابو رکھنا صحیح نہیں ہے کیونکہ قواعد
کسی وقت بدلے جا سکتے ہیں۔ دوئم یہ کہ موجودہ قواعد کو پالیسی قائم کرنے والے سمجھنے کا نتیجہ
یہ ہوگا کہ ایک اور بحث کھڑی ہو جائے گی۔ وہ یہ کہ ان قواعد کو قواعد بنانے والا مقتدر
تبدیل نہیں کر سکتا ہے کیونکہ ایسا کرنے کا مطلب یہ ہوگا کہ قانون سازیہ کی منصوبہ بندی اور
پالیسی میں تغیر پیدا ہو گیا اور اس نظریے کے نتیجہ میں قواعد سازی کے اختیار پر بڑی پابندی
عائد ہو سکتی ہے، یقیناً قانون سازیہ کی یہ نیت نہیں ہو سکتی ہے کہ موجودہ قواعد کو ہر وقت کے لیے
منجمد اور مستحکم کر دیا جائے۔ دو تصورات جن کا ذکر اس مقدمہ میں کیا گیا ہے عدالت پر
اس زیادتی تفویض کو جائز قرار دینے میں اثر انداز ہوئے۔ یعنی خود پارلیمنٹ کے لیے عملی طور
سے یہ ممکن نہ ہو سکے گا کہ خدمات کے معاملات کی وقتاً فوقتاً تبدیل ہوتی ہوئی صورت
کو پوری طور سے درج کرتے ہوئے قواعد بنائے۔ اور چونکہ قواعد کو پارلیمنٹ کے
سامنے پیش کرنا لازم تھا اور اس نے آخری قابو اپنے ہاتھ میں رکھا۔ اور اس طرح
تفویض بالکل بے ضابطہ نہیں رکھی گئی تھی لیکن ہنتیا کے مقدمے میں جیسا کہ اوپر
ذکر کیا گیا ہے تفویضی قانون سازی کا اختیار ناقص قرار دیا گیا تھا۔

## شمول اور اخراج کا اختیار

متعدد موضوعہ قوانین افراد، جماعتوں یا اشیا کو کسی ایکٹ کے دائرۂ تفوض میں شامل
کرنے یا اس سے مستثنا کرنے کا اختیار دیتے ہیں۔ کھادی اور دیہی کمیشن ایکٹ (KHADI AND
VILLAGE INDUSTRIAL COMISSION ACT) 1956 کا اطلاق فہرست بند

---

؎ اس موضوع پر چند دیگر مقدمات کے لیے دیکھو: اظہار احمد بنام ہند کی یونین۔ 1052.
A.I.R. 1962. SC. - وسنت لال ماگن بھائی۔ AIR 1961 SC 4۔ ہند کی یونین
بنام بھانا لمیٹڈ۔ AIR 1960 SC 475۔ رگھبر دیال بنام ہند کی یونین۔ SC 263
A.I.R. 1962 اور ریاست ناگالینڈ بنام رتن سنگھ AIR 1967 SC 212۔

میں درج صنعتوں پر ہوتا ہے۔ لیکن مرکزی حکومت کو کسی صنعت پر اس کا اطلاق کرنے کا اختیار اس کا فہرست بند میں اضافہ کر کے دیا گیا ہے۔ لازمی اشیا ایکٹ ۱۹۵۵ء کے تحت مرکزی حکومت کو کسی شے پر اس کو (لازمی) اعلان کرتے ہوئے اس ایکٹ کا اطلاق کرنے کا اختیار ہے۔ مزید یہ کہ کم اقل ترین اجرت ایکٹ ۱۹۴۸ (MINIMIM WAGES ACT) جیسا کہ اسکی تمہید میں درج ہے: "کچھ ماموریوں کے لیے اقل ترین اجرت کی تجویز کرنے کے لیے" وضع کیا گیا تھا اور اس کا اطلاق فہرست بند میں درج تمام اجیروں پر سے یا ان کے کسی طبقے کو مستثنا کرنے کا اختیار دیا گیا ہے۔ کسی صنعت پر اسکے اطلاق کا یا کسی صنعت کو اس سے مستثنا کرنے کا معاملہ حکومت کی رائے پر چھوڑ دیا گیا ہے اور رائے قائم کرنے کے لیے ایکٹ میں کوئی اصول نہیں قائم کیا گیا ہے۔ پھر بھی ایڈورڈ مل بنام ریاست اجمیر میں "زیادتی تفویض" کے اعتراض کے خلاف یہ ایکٹ جائز قرار دیا گیا کیونکہ عدالت کی رائے میں پالیسی خود اس ایکٹ سے ظاہر ہوتی تھی جو یہ تھی کہ ان صنعتوں میں جہاں غیر منظم شدہ مزدوری یا کسی دیگر وجہ سے اجرت بہت کم تھی وہاں مزدوروں کو بے جا فائدہ اٹھائے جانے سے بچایا جائے۔

محمد علی بنام ہند کی یونین میں سپریم کورٹ نے اجیروں کے پراویڈنٹ فنڈ ایکٹ ۱۹۵۲ (EMPLOYIES PROVIDENT FUND ACT) کی اس تجویز کو جائز قرار دیا جو مرکزی حکومت کو اپنے صراحت کیے ہوئے اداروں کو ایکٹ کے دائرۂ نفوذ میں شامل کرنے کا اختیار دیتی ہے۔

جانسن ٹریڈنگ کمپنی بنام مزدور یونین ادائیگی بونس ایکٹ (PAYMENT OF BONUS ACT) ۱۹۶۵ کو جو حکومت کو کسی ادارے یا کسی درجے کے اداروں کو اس کی یا ان کی مالیاتی کیفیت اور دیگر متعلقہ حالات پر غور کرتے ہوئے اس ایکٹ کے دائرۂ نفوذ سے مستثنا کرنے کا اختیار دیتا تھا جائز قرار دیا گیا۔

---

۱ـ AIR - 1955 - SC - 25 -

۲ـ AIR - 1964 - SC - 780 -

۳ـ AIR 1967 - SC - 691 -

مزید بنارسی[1] داس بنام ریاست مدھیہ پردیش میں سپریم کورٹ نے ایک ٹیکس عائد کرنے والے ایسے ایکٹ کو جائز قرار دیا جو حکومت کو فہرست بند میں ترمیم کرنے کا یہ تجویز کرتے ہوئے اختیار دیتا تھا کہ ترمیم میں درج شرائط اور مستثنیات کے تابع صراحت کیے ہوئے مال پر بکری ٹیکس واجب الادا نہ ہوگا۔ عملیہ کو عطا کیے ہوئے اختیار کا مقصد یہ تھا کہ مستثنا مال کو زیر ٹیکس لایا جائے اور اس کے برعکس اس ٹیکس کو جائز قرار دیتے ہوئے عدالت نے ایک بہت وسیع مسئلہ بیان کیا۔ یعنی قانون سازیہ کے لیے ٹیکس عائد کرنے والے قانون کے عمل کی بابت چند تفصیلات اور معاملات کو مثلاً ایسے اشخاص کا انتخاب جن پر ٹیکس عائد کیا جائے، شرح جس سے ٹیکس مختلف اقسام کے مال پر لگایا جائے وغیرہ عملیہ کے ہاتھ میں چھوڑ دینا دستور کے خلاف نہ ہوگا۔ عدالت نے کہا کہ یہ طے کرنے کا اختیار کہ کس کو ٹیکس ادا کرنا ہے قانون سازی کا لازمی جزو نہ تھا اور اس لیے اس کو قانون سازیہ عملیہ کے ہاتھ میں چھوڑ سکتی ہے۔

اسی قسم کا ایک مقدمہ لیکن جس میں نتیجہ برخلاف ہوا۔ ہمدرد[2] دواخانہ بنام ہند کی یونین ہے۔ اس میں ادویات اور سرکاری علاج (قابل اعتراض اشتہار) ایکٹ ۱۹۵۴ء ( Objectionable ad act 1954 ) کی دفعہ ۳ زیر غور تھی جس کے تحت کسی ایسے اشتہار کی ممانعت کر دی گئی تھی جس میں یہ ظاہر کیا گیا ہو کہ کوئی دوا جس کے استعمال سے جنسی بیماری یا قواعد میں صراحت کی ہوئی کسی دیگر بیماری کو شفا حاصل ہوگی، عدالت نے اس تجویز کو ناقص قرار دیا کیونکہ قواعد میں کسی بیماری کی صراحت کرنے کے لیے ایکٹ میں کوئی طریقہ، معیار یا اصول قائم نہیں کیا گیا تھا۔ لہذا قاعدہ سازی کا اختیار بغیر کسی رہنمائی یا قابو کے قرار پایا۔

---

[1] AIR - 1958 - SC - 909 -

[2] AIR - 1960 - SC - 554 -

# موضوعہ قوانین میں ردّوبدل کرنے کا اختیار

بسا اوقات ایک موضوعہ قانون عملیہ کو اس قانون میں ردّ و بدل کرنے کا اختیار عطا کرتا ہے۔ یہ بہت ہی شدید الاثر اختیار ہے اور اس کا نتیجہ یہ ہوا کہ اس کو قانون سازیہ کے اوپر بھی فوقیت حاصل ہو گئی۔ لیکن عملی طور سے ایسا اختیار بدلتے ہوئے حالات کی بابت تجویز کرنے کے لیے نظریہ میں لچک پیدا کرنے یا ایکٹ کو وضع کرتے وقت قانون سازیہ کو کافی آگاہی نہ ہونے کے باعث قانون میں ضروری ہم آہنگی پیدا کرنے کے لیے عطا کرنا پڑتا ہے۔ جب کوئی منصوبہ پہلے پہل پیش کیا جاتا ہے تو عملیہ کو ایسا اختیار عطا کرنا پسندیدہ خیال کیا جاتا ہے تاکہ کسی پیش بینی نہ کی جانے والی دشواری کا سامنا کرنے کے لیے وہ خود اس قانون میں ضروری ہم آہنگی پیدا کر سکے۔ لہٰذا ان دونوں صورتوں میں توازن پیدا کرنے کی ضرورت ہے یعنی عملیہ کے اپنے اختیار کا بیجا استعمال کرنے کا خطرہ اور تفویضی اختیار کی ضرورت اور عدلیہ نظریہ اس مسئلہ کو واضح کرتا ہے۔ ردّ و بدل کرنے کے اختیار کی مختلف اقسام ہیں۔ اوّل وہ نظریہ جس پر بنگلہ کے مقدمہ میں غور کیا گیا اور جائز قرار پایا۔ یہ نظریہ یہ ہے کہ تفویضی قانون مؤثر رہے گا اگرچہ وہ کسی ایکٹ سے غیر مطابق بھی ہو۔ دوسری قسم ردّ و بدل کرنے کا اختیار ایکٹ سے منسلک فہرست کی ترمیم کرنا ہے۔ اس مقصد سے کہ یا تو اس کا اطلاق خود فہرست بند میں صراحت کی ہوئی صورت کو برقرار رکھتے ہوئے کسی مزید صورتحال پر کیا جائے یا فہرست بند میں ذکر کی ہوئی کچھ صورتوں کو ایکٹ کے دائرہ عمل سے مستثنا کر دیا جائے جیسا کہ ذکر کیا گیا ہے ایسی تجویز بھی جائز قرار دی جا سکتی ہے بشرطیکہ عدالت کو یہ معلوم ہو جائے کہ فہرست بند میں ردّ و بدل کرنے کی غرض سے ایکٹ میں پالیسی قائم کر دی گئی ہے۔

سویم وہ ہے جو دلّی کے مقدمہ میں زیر غور تھا یعنی عملیہ کو ایک علاقے میں نافذ ایکٹ کو دوسرے علاقے میں نافذ ردّ و بدل کے ساتھ جس کو عملیہ ٹھیک سمجھے نافذ کرنے کا اختیار دیا جاتا ہے جس کو اس شرط کے تابع جائز قرار دیا گیا ہے کہ وہ اختیار اس طرح نہ استعمال کیا جائے کہ زیر غور ایکٹ کی بنیادی پالیسی میں تغیر پیدا کرے۔ اس سے ایک مشابہ مسئلہ راج نارائن بنام پٹنہ

---

569. SC. 1954. AIR ـ1

انتظامی کمیٹی میں زیر غور تھا اس ایکٹ (بہار اور اوڑیسا میونسپل ایکٹ ۱۹۲۲) کی زیر غور تجویز کے تحت حکومت ایسی پابندیوں اور ردّ و بدل کے ساتھ جس کو وہ ٹھیک سمجھے اس ایکٹ کی کسی دفعہ کو کسی نامزد علاقے میں نافذ کر سکتی تھی۔ اس اختیار کے تحت حکومت نے ایک اظہار نامہ جاری کیا جس میں اس ایکٹ کی ایک دفعہ کو (جو ٹیکس عائد کرنے سے متعلق تھی) منتخب کر کے اس کو ایک نامزد علاقے پر نافذ کر دیا گیا تھا۔ سپریم کورٹ نے تفویض کو جائز قرار دیتے وقت اسی شرط کو دہرایا جس کا اظہار دہلی کے مقدمہ میں کیا گیا تھا۔ یعنی حکومت ایکٹ کی بنیادی اور لازمی پالیسی میں تغیر نہیں پیدا کر سکتی ہے۔ اس وقت بھی جب وہ ایکٹ کی ایک دفعہ کو منتخب کر کے اس کو کسی نامزد علاقے پر نافذ کرے عدالت نے اس بات پر زور دیا کہ جب ایکٹ کی کسی دفعہ کو نافذ کرنے کی غرض سے منتخب کیا جائے تو خواہ اس میں ردّ و بدل کی گئی ہو یا نہ کی گئی ہو اس کو اس طرح کرنا چاہیے کہ ایکٹ کی بنیادی پالیسی میں تغیّر نہ پیدا ہو اور نہ پورے ایکٹ کے لحاظ سے اس میں کوئی اہم تبدیلی واقع ہو۔ اگر ایکٹ کی بنیادی پالیسی کو تبدیل کرنے کے لیے ردّ و بدل کا اختیار قابلِ استعمال ہو اور اس کو اس غرض کے لیے استعمال کیا گیا ہو تو صورت زیادتی تفویض کی یا متجاوز اختیار (ULTRA VIRES) کی سمجھی جا سکتی ہے۔

راج نارائن کے مقدمہ میں حکومت نے جس دفعہ کو نامزد علاقے میں نافذ کرنے کے لیے منتخب کیا تھا اس کا تعلق ٹیکس عائد کرنے سے تھا اس دفعہ کی وسعت کی ایسی جزوی ناقص قرار دی گئی کیوں اس نے ایکٹ کی پالیسی میں اہم تغیّر پیدا کر دیا تھا۔ پالیسی یہ تھی کہ باشندگان کو ٹیکس عائد کرنے سے قبل سنے جانے اور اعتراض کرنے کا موقعہ دیا جائے۔ لیکن اس موقع پر یہ ہوا کہ متعلق اشخاص کو بغیر سنے ٹیکس عاید کر دیا گیا اور اس امر کو عدالت نے ایکٹ کی بنیادی پالیسی میں تبدیلی قرار دیا۔ لہٰذا یہ وہ صورت تھی جہاں عطا کیا ہوا اختیار جائز مگر اس کے استعمال کا طریقہ ناجائز تھا۔ یہ متجاوز اختیار کا معاملہ تھا جس پر بعد میں بحث کی جائے گی۔

چہارم: موضوعہ قانون کو ترمیم کرنے کا بہت وسیع اختیار کا جس کو ہنری آٹھ (HENRY

---

ا۔ ارلوللڈ روڈ ورکس بنام ریاست مہاراشٹر (AIR ۔ ۱۹۶۷ ۔ SC ۔ 788 ۔1) اس مقدمے پر کثرت رائے سے ردّ و بدل کرنے کا زیر غور اختیار جائز قرار دیا گیا لیکن اقلیت نے اس (باقی اگلے صفحہ پر)

(viii) کہا جاتا ہے ہند کے موضوعہ قوانین میں بھی اکثر ملتا ہے۔ ہوتا یہ ہے کہ قانون ساز یہ ایک ایکٹ پاس کرتی ہے اس کا یقین نہ ہوتے ہوئے کہ اس پر عمل کرنے میں کیا دشواریاں پیش ہوں گی وہ وہ حکومت کو دستور سے اس ایکٹ کو ہم آہنگ بنانے کے لیے اختیار دے دیتی ہے۔ عموماً یہ فقرہ تبدیل شدہ صورت کو آسانی سے قائم کرنے کے لیے صرف عبوری عرصہ تک نافذ رہتا ہے۔ اس کی ایک بہت ہی موزوں مثال خود دستور نے مہیا کر دی ہے وہ یہ ہے کہ دفعہ ۳۹۴ (۱) کے تحت صدر کو حکم کے ذریعہ ہدایت دینے کا اختیار دیا گیا ہے کہ دستور تصریح کیے ہوئے عرصہ تک ایسی مطابقات کے تابع مؤثر رہے گا جو ایسی رد و بدل۔ اضافہ یا ترک کے ذریعہ کی جائے جس کو وہ ضروری اور قرینِ مصلحت خیال کرے مگر ایسا کوئی حکم دستور کی رو سے باقاعدہ ساخت کی ہوئی پارلیمنٹ کی پہلی بیٹھک کے بعد صادر نہیں کیا جا سکتا ہے۔ اس قسم کا اختیار دستور کی دفعہ ۳۷۲ موجودہ قوانین کو ہند کے دستور سے ہم آہنگ کرنے کے لیے ان میں مطابقت پیدا کرنے یا رد و بدل کرنے کا اختیار دیتی ہے۔

اتنی وسیع بنیاد پر قائم اختیار کی چند دیگر مثالیں مندرجہ ذیل ہیں۔

ریاستوں کی تنظیم نو ایکٹ (STATE RECOGNISATION ACT) ۱۹۵۶ کی دفعات ۱-۲-۱۳۰-۱۲۸۔ زندگی بیمہ کارپوریشن ایکٹ (LIFE INSURANCE CORPORATION ACT) ۱۹۵۶ کی دفعہ ۴۳۔ (۲)۔

کاروبار منافع جات ایکٹ (BUSINESS PROFIT ACT) ۱۹۴۷ کی دفعہ ۳ معالف، ٹیکس عاید کرنے والے قوانین ایکٹ (TAXATION LAWS ACT) کی دفعہ۔

جانسن ٹریڈنگ کمپنی بنام مِل مزدوری یونین میں ادائیگی بونس ایکٹ (PAYMENT OF BONUS ACT) ۱۹۶۵ کی دفعہ ۳۷ (۱) کے جواز کا سوال پیدا ہوا تھا۔ اس دفعہ نے بونس ایکٹ کو مؤثر بنانے کی غرض سے دشواریاں اور شبہات رفع کرنے کے لیے مرکزی حکومت کو ایسی

---

(بقیہ حاشیہ صفحہ گزشتہ کا) سے اتفاق نہیں کیا کہ رد و بدل کا اختیار پالیسی میں تبدیلی پیدا کرنے کے لیے استعمال کیا جا سکتا تھا اس نے اس پر بھی غور کیا کہ یہ کس طرح ہو سکتا ہے؛ حالاں کہ اکثریت نے ایسا ہی کہا تھا۔ شاما راؤ بنام پانڈیچری بھی دیکھو۔ AIR 1967 SC. 149

لہ یہ نام اس فقرہ کو اسی وجہ سے دیا گیا بادشاہ ہنری ہشتم کا ہٹیلہ خیال کیا جاتا ہے۔

تجاویز کرنے کا اختیار دیا تھا جو ایکٹ کے مقاصد سے غیر مطابق نہ ہوں۔ تین بر خلاف دو کی کثرت رائے پر مبنی فیصلہ سے سپریم کورٹ نے اس تجویز کو زیادتی تفویض کی بنا پر ناجائز قرار دیا۔ دفعہ ۲ کی ذیلی دفعہ (۲) نے جو ذیلی دفعہ (۱) کے تحت مرکزی حکومت کے صادر کیے ہوئے حکم کو قطعی بناتی تھی سپریم کورٹ کی رائے میں نقص کی شدت میں اضافہ کر دیا تھا کیوں کہ صرف حکومت ہی کو اس بات کا فیصلہ کرنے کا اختیار دیا گیا تھا کہ ایکٹ کو مؤثر بنانے میں کوئی دشواری یا شبہ پیدا ہوا یا نہیں اور آیا دشواری یا شبہ دور کرنا ضروری یا قرین مصلحت ہے یا نہیں اور یہ کہ موضوعہ تجویز ایکٹ کے مقاصد سے غیر مطابق نہیں ہے۔ یہ بات قابل توجہ ہے کہ دلّی اور راج نارائن کے مقدمات میں سپریم کورٹ نے ایسی تجویز کو جائز قرار دیا تھا جو کسی موضوعہ قانون کی وسعت کی ایسی رد و بدل اور مطابقت کے ساتھ جس کو وہ ضروری خیال کرے توسیع کرنے کا اختیار دیتی تھی۔ جانسن کے حالات ان دو مقدمات کے حالات سے مندرجہ ذیل صورتوں میں مختلف معلوم ہوتے ہیں۔ ان دو مقدمات میں جو اختیار عطا کیا گیا تھا وہ پہلے ہی سے موجود موضوعہ قانون کو زیادہ وسعت دے کر اس کے دائرۂ عمل میں کسی نامزد علاقے کو لاتا تھا۔ اور رد و بدل کرنے کے اختیار کو دینے کا مقصد یہ تھا کہ وہ اختیار صرف دشواریوں کو دور کرنے اور ہم آہنگی قایم کرنے کے لیے محض اس حد تک استعمال کیا جا سکتا تھا جہاں تک ایکٹ کو دوسرے علاقے میں نافذ کرنے کی غرض سے ضروری ہو نہ کہ خود اس ایکٹ میں رد و بدل کرنے کے لیے۔ لیکن جانسن کے مقدمہ میں بہت زیادہ وسیع اختیار دیا گیا تھا۔ یہاں تک کہ خود اس ایکٹ میں رد و بدل ہو سکتی تھی۔

دوم۔ ان دو مقدمات میں عدالت دیکھ سکتی تھی کہ آیا رد و بدل ایکٹ کی بنیادی پالیسی کے خلاف ہے لیکن جانسن کے مقدمہ میں اس جستجو کو عدالت کی نظر سے باہر رکھنے کی کوشش کی گئی تھی۔

وزیروں کے اختیار کی بابت کمیٹی نے ہنری آٹھ فقرہ کے استعمال کے خلاف اعتراض اس بنا پر کیا کہ وہ پارلیمنٹری حکومت کے اصول سے غیر مطابق ہیں۔ اس لحاظ سے کہ اعلیٰ قانون ساز مقتدر ماتحت قانون ساز مقتدر کو اعلا مقتدر کے پاس کیے ہوئے قوانین میں ترمیم کرنے کا اختیار دے۔ یہ کہ اس سے عملیہ کو بل تیار کرنے میں لاپرواہی کرنے کی ترغیب ملتی ہے اور یہ کہ ایسے اختیار کو عملیہ غیر واجب طور سے استعمال کر سکتا ہے۔ پھر بھی اس فقرہ کی پسندیدگی کو اس صورت

میں تسلیم کرتے ہوئے کہ جب کوئی نیا اور پیچیدہ سماجی۔ اقتصادی قانون نافذ کیا جائے تو کمیٹی نے تجویز کیا کہ ہنری آٹھ فقرہ استعمال کیا جا سکتا ہے مگر محض اس ایکٹ کو نافذ کرنے کے لیے اور وہ بھی صرف اس وقت جب ظاہر طور سے اس کا استعمال کرنا لازمی ہو اور ایکٹ کے پاس ہونے کے بعد صرف ایک سال کی مدت تک یہ معقول تجویز ہے اور اسے ہند میں بھی قانون کے مسودہ سازوں کو اختیار کرنا چاہیے۔

# ٹیکس عائد کرنے کا اختیار

جمہوریہ حکومت میں کسی ٹیکس کا عاید کرنا صرف قانون سازیہ کا ہی مخصوص اختیار خیال کیا جاتا ہے اور قانون سازیہ کے پاس عملہ پر قابو رکھنے کے لیے یہ بہت کارگر ہتھیار متصور کیا جاتا ہے لیکن زمانہ حال میں اس اصول میں بھی ایک شگاف پڑ گیا کیوں کہ قانون سازیہ نے ٹیکس عائد کرنے کے اختیار کو بھی کچھ حد تک عملیہ کو تفویض کرنا شروع کر دیا ہے۔ ٹیکس عاید کرنے کے اختیار کی عملیہ کو تفویض کی متعدد مثالیں کتاب قوانین (STATUTE BOOK) میں ملتی ہیں۔ ٹیکس عائد کرنے کے اختیار کی خاص تغیر پذیر صورتیں مندرجہ ذیل ہیں۔

اوّل۔ کسی شے کو ٹیکس سے مستثنا کرنا۔ "اورینٹل ویونگ مل بنام ہند کی یونین" میں مرکزی حکومت کو اس مال کو جس پر محصول لگایا جاسکتا ہو عاید کیے ہوئے محصول یا اس کے کسی جزو سے مستثنا کرنے کے لیے دیے ہوئے اختیار کو زیادتی تفویض کے اعتراض کے خلاف جائز قرار دیا گیا۔

دوم۔ کسی مقتدر کو کسی معاملہ یا شے کو زیر ٹیکس لانے کا اختیار عطا کیا جا سکتا ہے۔ بنارسی داس بنام ریاست یوپی میں بکری ٹیکس کے ایکٹ میں ایک تجویز کو جس کے تحت حکومت ایک معاملہ کو زیر ٹیکس لائی تھی جائز قرار دیا گیا۔ مزید بنگلو۔ ڈبلیو۔ سی مل بنام بنگلور کارپوریشن میں سپریم کورٹ نے اس موضوعہ قانون کو جائز قرار دیا جس کے تحت میونسپل کارپوریشن کو ایکٹ میں صراحت کی ہوئی اشیا کے علاوہ بھی دیگر اشیاء پر چنگی کا محصول لگانے کا اختیار تھا۔

یہ مثالیں ایڈورڈ ملس کے مقدمہ میں بیان کیے ہوئے اصول کی اضافی خیال کی جا سکتی ہیں۔

سوئم ٹیکس عائد کرنے کا اختیار جو اکثر عملیہ کو عطا کیا جاتا ہے خود ٹیکس کی شرح کا تعین کرنا ہے متعلقہ ایکٹ ٹیکس عائد کر دیتا ہے لیکن عملیہ کے پاس اس کو وصول کرنے کی شرح کا تعین کرنا چھوڑ دیا

ہے۔ اکثر ایکٹ انتہائی حد مقرر کر دیتا ہے جس کے تابع عاملیہ وقتاً فوقتاً ٹیکس لگانے کی شرح معین کرتا ہے۔ اس کی چند مثالیں بیان کی جا رہی ہیں۔

کوئلہ کھان (تحفظ سلامتی) ایکٹ ۱۹۵۲ (THE COAL MINES CONSERVATION SAFETY ACT) کے تحت مرکزی حکومت کو مقررہ حد کے تابع نکالے اور بھیجے ہوئے کوئلہ پر چنگی محصول لگانے کا اختیار ہے اور اس کے ضمنی نتیجہ میں حکومت اس مقدار میں درآمد محصول درآمد محصول، درآمد شدہ کوئلہ پر لگا سکتی ہے۔

ریلوے مسافروں پر حدواری ٹیکس ایکٹ ۱۹۵۶ (TERMINAL TAX ON RAIL WAY PASSANGERS ACT) میں مرکزی حکومت کو مقررہ حد کے تابع ٹیکس کی شرح معین کرنے کا اختیار ہے۔ ایک اہم ٹیکس لگانے کا اختیار مرکزی حکومت کو مرکزی ایکسائز اور نمک ایکٹ ۱۹۴۴ (CENTRAL EXCISE AND SALT) نے دیا ہے۔ جب پارلیمنٹ اجلاس نہ کرتی ہو اس وقت حکومت کسی شے پر پارلیمنٹ کے ایکٹ سے لگائے ہوئے ٹیکس سے پچاس فی صدی کے اضافہ کے ساتھ ٹیکس لگا سکتی ہے۔ ایسے اظہار نامہ کو پارلیمنٹ کے سامنے رکھنا پڑتا ہے اور حکومت کو منظوری کی بابت قرار داد پیش کر کے دونوں ایوانوں کی اس پر منظوری لینی پڑتی ہے۔ اس تجویز کی ضرورت لوچ پیدا کرنے اور تیز انتظامی عمل کے مفاد میں محسوس کی گئی ہے کیوں کہ پارلیمنٹ کے اجلاس منعقد کرنے تک انتظار نہیں کر سکتا ہے اور طریقہ کار سے انتظامیہ کے عمل پر باقاعدہ قابو رکھا گیا ہے۔

اظہار نامہ کے ذریعہ ٹیکس لگانے کی تجویز صرف ایک سال تک برقرار رہ سکتی ہے۔

یہ سوال کہ اوپر ذکر کی گئی تفویض جائز ہے یا نہیں اکثر عدالتوں میں اٹھایا گیا۔ دیوی داس[1] بنام ریاست پنجاب میں زیر غور قانون نے عاملیہ کو ایسا ٹیکس عائد کرنے کا اختیار دیا جو دو فی صدی سے زائد نہ ہو۔ اعتراض کیے جانے پر عدالت نے اس کو جائز قرار دیتے ہوئے کہا کہ مالیاتی ایکٹ کے لیے عاملیہ کو ایک حد تک اختیار تمیزی کا عطا کرنا ٹھیک ہے۔ اس وقت عدالت نے یہ بھی کہا کہ وسیع قانونی اختیارِ تمیزی جو انتہائی اور کم سے کم شرح میں بڑا فاصلہ پیدا کرے اور اس طور سے حکومت کو من مانی شرح معین کرنے کا موقع دے حق بجانب قرار نہیں دیا جا سکتا ہے۔ آخری تجزیہ یہ ہے کہ قابل اجازت اختیار تمیزی کسی معاملہ کے حالات پر منحصر

---

1. 1895 SC 1967 A.I.R.

ہے۔ ایک اور دو فی صدی کے درمیان شرح کا تعین کرنے کا اختیار تمیزی کی اس قدر کم اہمیت تھی کہ یہ قرار دینا کہ وہ قابل اجازت حد سے تجاوز کر گیا ناممکن ہے۔

کچھ موضوعہ قوانین عملیہ کو کسی بھی شرح پر جس کو وہ مناسب خیال کرے ٹیکس لگانے کا اختیار بغیر کسی حد کا تعین کرے عطا کرتے ہیں۔ عام طور سے عدالتیں پسند کرتی ہیں کہ ٹیکس کی انتہائی شرح ایکٹ ہی میں مقرر کر دینی چاہیے۔ اور عموماً ٹیکس عائد کرنے کا اختیار کی ایسی تجویز جس میں کسی حد کا تعین نہ کیا گیا ہو جائز قرار نہیں دی جاتی اس وجہ سے کہ ایسی وسیع تفویض کی اجازت دینے کا جس میں کوئی رہنمائی نہ ہو یہ مطلب ہوگا کہ زیادتی تفویض کا اصول ہی فنا کر دیا گیا۔

دیوی داس کے مقدمہ میں حکومت کو اختیار دیا گیا تھا کہ وہ جس شرح کو ٹھیک خیال کرے اس سے ٹیکس عاید کرے۔ عدالت نے اس کو زیادتی تفویض کی بنا پر ناقص قرار دیا۔ کیوں کہ ایکٹ میں کوئی پالیسی یا رہنمائی کے لیے کوئی تجویز نہیں ملتی تھی اور عملیہ کو بغیر کسی قابو کے ہر سال ٹیکس لگانے کا اختیار دے دیا گیا تھا۔

لیکن میونسپل جماعتوں کو تفویض کی بابت ایک مختلف نظریہ کا اطلاق کیا گیا۔ دلی میونسپل کارپوریشن بنام برلا کاٹن مل میں کارپوریشن کے بجلی ٹیکس لگانے کے اختیار کو جب کہ ایکٹ میں کوئی حد معین نہیں کی گئی تھی سپریم کورٹ نے جائز قرار دیا۔ اس مقدمہ کا دیوی داس کے مقدمہ سے اس بنا پر امتیاز کیا جا سکتا ہے کہ "اس جماعت کی ماہیت بھی جس کو اختیار عطا کیا گیا ہو ایک ایسی کیفیت ہے جس پر یہ طے کرنے کے لیے کہ آیا تفویض کے معاملہ میں کافی رہنمائی ہے غور کرنا چاہیے" رہنمائی انتہائی حد مقرر کرنے کی شکل اختیار کر سکتی ہے یا ٹیکس کے مناسب شرح پر عاید کیے جانے کا تعین کرنے کے لیے دیگر شکلیں اختیار کر سکتی ہے۔ مندرجہ ذیل صورتیں کارپوریشن کے ٹیکس عائد کرنے کے اختیار پر قابو رکھنے والی قرار دی گئی ہیں۔ حکومت کا اپنی منظوری یا رضامندی کی شکل میں نگرانی کرنا۔ الکشن میں انتخاب کے لیے اشخاص کو تفویض جن کو معین مدتوں کے بعد انتخاب کرنے والوں کے سامنے جانا پڑتا ہے اور جن کو اگر وہ غیر مناسب طور سے عمل کریں نظر انداز کیے جانے کا خطرہ ہوتا ہے۔ انتخاب کیے ہوئے نمائندوں کی بحث کے بعد

---

-1232 SC .1968 .A.9.R.

اختیار کا استعمال اور کارپوریشن کی محدود ضروریات جو بہ مقابل ریاست کی ضروریات کے جو عملاً لامحدود ہوتی ہیں، آخری صورت کو عدالت نے کلکتہ کارپوریشن بنام لبرٹی سینما میں واضح کر دیا ہے اس مقدمہ میں زیرِ غور ایکٹ نے کارپوریشن کو سینماؤں پر وقتاً فوقتاً ایسی شرح سے لائسنس فیس لگانے کا اختیار دیا تھا جس کی کارپوریشن کی کسی قرارداد سے تجویز کی جائے۔ قانون کی پالیسی" یعنی ایسی شرح سے کارپوریشن کا ٹیکس لگانا جو اس کے فرائض کی انجام دہی کے اخراجات برداشت کرنے کے لیے ضروری ہو" اور جس پالیسی کو عدالت نے معنوی طور سے اس ایکٹ میں پڑھا۔ کارپوریشن کی رہ نمائی کرنے اور اس ایکٹ کو جائز قرار دیے جانے کے لیے کافی سمجھی گئی۔

عملیہ اور میونسپل جماعتوں کی نسبت ٹیکس لگانے کے اختیار کی تفویض کے معاملہ میں عدالتی نظریہ میں فرق دوسرے مقدمہ کا حوالہ دینے سے زیادہ واضح ہو جاتا ہے۔ ٹما وسیع اختیار یعنی ایسے ٹیکسوں کا عاید کرنا جن کو قانون سازیہ جائز طور سے خود لگا سکتی ہے اکثر قانون سازیہ میونسپلٹیوں کو عطا کر دیتی ہے اکثر ریاستی قانون سازیہ بغیر صراحت کیے ہوئے کہ کون سے ٹیکس میونسپلٹیاں عاید کریں ان کو عام اختیار ان ٹیکسوں کے لگانے کا جن کو قانون سازیہ خود لگا سکتی ہے عطا کر دیتی ہے۔ بادی النظر میں ایسا اختیار عام اصول کی بنا پر زیادتی تفویض کی وجہ سے ناجائز ہونا چاہیے کیوں کہ ایکٹ میں میونسپلٹیوں کی رہ نمائی کے لیے کہ کون سے ٹیکس لگانے چاہئیں اور کس شرح سے کوئی پالیسی درج نہ تھی لیکن عدالتوں نے خود مختار حکومت کے اداروں کو مضبوط بنانے کی خواہش سے ایسے اختیارات کو میونسپلٹیوں کو تفویض کے معاملہ میں کشادہ نظریہ اختیار کیا ہے۔ ویسٹرن اینڈ ٹریڈرس بنام میونسپل کارپوریشن میں زیرِ غور ایکٹ کی تجویز کو جس نے میونسپل کارپوریشن کو ایسے ٹیکس لگانے کا جو ریاستی قانون سازیہ لگا سکتی تھی عام اختیار (بغیر کسی حد کا تعین کیے) عطا کر دیا تھا۔ سپریم کورٹ نے جائز قرار دیا اس بنا پر کہ کارپوریشن صرف

---

لے جے بی مودی بنام احمد آباد میونسپلٹی۔ A.I.R. 1971 S.C. 1200 میں اس قسم کا ٹیکس جائز قرار دیا گیا حالاں کہ ایکٹ میں کوئی ایسی تجویز نہ تھی جس کی رو سے حکومت نے اس کے لگانے کی اجازت دی ہو۔

لے ای۔ جے نیادو اور کمپنی بنام اڈمنسٹریٹر ناگپور شہر A.I.R. 1970 59 Bonus بھی دیکھو۔

وہ ٹیکس لگا سکتا ہے جو ایکٹ میں صراحت کیے ہوئے مقاصد کو حاصل کرنے کے لیے ریاستی حکومت اور اس ٹیکس کو عاید کرنے کے لیے ریاستی حکومت کی ماقبل منظوری ضروری تھی۔ یہ اور دیگر فیصلے بے شک ٹیکس لگانے کے وسیع اختیارات کی میونسپل جماعتوں کو تفویض کی اجازت دیتے ہیں لیکن جیسا کہ دیوی داس کا مقدمہ ظاہر کرتا ہے انتظامیہ ٹیکس عاید کرنے کی ایسی وسیع تفویض کو جائز قرار دینے کے لیے ان فیصلوں سے کوئی عام اصول اخذ نہیں کر سکتا ہے۔ یہ بات بھی قابل توجہ ہے کہ حالاں کہ امریکہ میں عدالتوں کا رویّہ "عام تفویض" کے مسئلہ پر بہت سخت ہے پھر بھی میونسپلٹیوں کو تفویض ایک استثنا خیال کی جاتی ہے۔ اِس قسم کا ایک مقدمہ[1] آر۔ مینوفیکچرنگ ایسوسی ایشن بنام ہند ہے۔ زیر غور ایکٹ (ربڑ ایکٹ) کی دفعہ ۱۲ (۲)، کے تحت ربڑ بورڈ کو اختیار دیا گیا تھا کہ وہ یا تو ربڑ پیدا کرنے والے خطّے کے مالک پر جو ربڑ پیدا کرتا ہو یا ربڑ استعمال کرنے والے صنعت کار پر ایکسائز محصول لگا سکتا تھا۔ سپریم کورٹ نے اس تجویز کو زیادتی تفویض کے اعتراض کے خلاف جائز قرار دیتے ہوئے اپنا فیصلہ مندرجہ ذیل وجوہ پر مبنی کیا:

"ربڑ بورڈ۔ متعدد ربڑ مفادات کی نمائندگی کرنے والی ایک اعلا اختیار کی حامل جماعت ہے۔ لہٰذا وہ جملہ متعلق اشخاص کے مفادات پر نظر رکھ سکتی ہے۔ ایکٹ بورڈ کے ٹیکس لگانے اور اس کی وصولی کے طریقۂ کار میں رہنمائی کرتا ہے۔ بورڈ کے جملہ افعال مرکزی حکومت کے قابو کے تابع ہیں جو بورڈ کے کسی عمل میں ردّ و بدل۔ اس کو معطّل یا منسوخ کر سکتی ہے۔ بورڈ مرکزی حکومت کے بنائے ہوئے قواعد کے مطابق ٹیکس ادا کرتا ہے اور قواعد پارلیمنٹ کے سامنے رکھے جاتے ہیں۔ عدالت نے ٹیکس عائد کرنے کے اختیار کی مقامی مقتدران کو تفویض حق بجانب ثابت کرنے کے لیے برلا مل مقدمہ کا حوالہ دیا۔

ٹیرف ایکٹ (TARRIF ACT) ۱۹۳۴ ان حالات کی مثال ہے جہاں وسیع تفویض عملیہ کو کی گئی اور تحفظات کے ایکٹ میں تجویز کردی گئی۔ ٹیرف کمیشن کی سفارش پر مرکزی حکومت کو درآمد تحفظاتی کسٹم محصول جاری رکھنے کی تجویز کو مؤثر بنانے کے لیے ایک ہی پیش ہونا تھا۔ اور یہ تجویز تھی کہ اگر وہ

---

[1] دیکھو OSG کی قانون سازیہ اختیار کی انتظامی افسران کو تفویض (۱۹۱۳) 7(1) L.R 97-398 کا انتظامی قانون۔ مقدمات اور ان پر تبصرہ۔ (۱۹۶۰) 218

[2] A.I.R 1970 SC 1563.

بل پارلیمنٹ میں پیش ہونے کے بعد چھ ماہ کے عرصہ تک پاس نہ کیا جائے تو محصولات عاید کرنے یا
اس میں اضافہ کرنے کا بھی اختیار دیا گیا تھا۔ اس اظہار نامہ کو پارلیمنٹ کے ایوانوں میں منظوری کے
لیے رکھنا ہے۔ ابتدائی اظہار نامہ کا نفاذ ختم ہو جائے گا یا وہ ردّ و بدل کی ہوئی صورت میں نافذ ہوگا۔
اگر پارلیمنٹ اس پر رضامندی نہ دے یا ردّ و بدل کرتے ہوئے رضامندی دے جیسی کہ صورت ہو
اس تفویض میں کسی انتہائی حد کا تعین نہیں کیا گیا تھا لیکن معلوم ہوتا ہے کہ اس تفویض اختیار پر بھی
ابھی تک کوئی اعتراض نہیں کیا گیا۔ شاید یہ تجویز مندرجہ ذیل وجوہ سے جائز قرار دی جائے گی۔
(۱) ٹیکس عائد کرنے کے اختیار کو حکومت ٹیرف کمیشن کی سفارش پر ہی استعمال کر سکتے ہیں اور کمیشن
سفارش کرنے سے قبل پوری طرح تحقیقات کرتا ہے۔ یہ عملیہ اختیار ایک قسم کا ناگہانی اختیار ہے اور
یا تو پارلیمنٹ کو ایک بل پاس کرنا ہے یا اس اظہار نامہ کو منظور کرنا ہے لہذا یہ خیال نہیں کیا جاسکتا کہ
اس اختیار کو بغیر اس پر قابو رکھے ہوئے چھوڑ دیا گیا بلکہ اس پر بہت سی پابندیاں عائد کر دی گئی ہیں۔

## عام اظہار رائے اور مشروط قانون سازی

تفویض کے مسئلہ پر مقدمات پر نظر ثانی کرے گی کہ حالاں کہ عدالتوں نے غیر متغیر طور سے
اس نظریہ کا اظہار کیا ہے کہ قانون سازی کے اختیار کی تفویض اس وقت جائز ہوتی ہے جب تفویض
کرنے والے ایکٹ میں مناسب قواعد بناکر اس پالیسی کی صراحت کی جائے جیسے مفوض علیہ کو عمل میں
لاتا ہے۔ لیکن عموماً عدالتیں "پالیسی" قائم کرنے کے موضوع پر بہت کشادہ نظریہ رکھتی ہیں۔ انھوں
نے مبہم تجویزوں کو اس اصول کے مطالبہ کو کافی طور سے پورا کرنے والی سمجھ کر بہت وسیع اور عام
تفویض کو جائز قرار دیا ہے۔ عدالتوں نے زیر غور ایکٹ کی تمہید میں ماقبل قانون میں جس کی جگہ
زیر غور قانون نے لی یا جس کو اس نے منسوخ کر دیا یا ان ماضی کے قواعد میں جن کا نفاذ اس
نے برقرار رکھا "پالیسی" کو پڑھنے کی کوشش کی ہے۔ بسا اوقات عدالتوں نے زیادہ واضح اور معین
پالیسی کے اظہار کے مطالبے کو اس بحث سے پورا کیا کہ قانون کا موضوع ایسا ہے کہ اور زیادہ مفوض
علیہ کی رہنمائی امکانی طور سے نہیں کی جاسکتی ہے۔ اکثر عدالتوں نے خود پالیسی مہیا کر دی سبب کہ اس
کا ایکٹ سے ادراک نہیں ہو سکتا تھا اور اس غرض کے لیے نیز اعتراض کیے گئے ایکٹ کے جواز کی تائید
میں انھوں نے اس قانون کی قانون سازی کے تاریخی حالات اور داخل کیے ہوئے بیانات حلفی کو یا
ایسے ہی دیگر مواد کو دیکھا۔ مختصر یہ کہ انھیں تفویضات کو جائز قرار دینے نہ کہ ان پر حق نامنظوری

کو استعمال کرنے کی زیادہ فکر رہتی ہے اور ایسا کرنے میں انھوں نے اکثر مصنوعی منطق کو استعمال کیا ہے۔ عدالتیں اس معاملہ میں قانون سازیہ کے منشا اور بصیرت کا بہت لحاظ رکھتی ہیں۔ مقدمات کے ذریعہ بنائے ہوئے موجودہ قانون سے ظاہر ہوتا ہے کہ قانون سازیہ ایوانات تفویض کے مسئلہ پر عدالتوں کے ظاہر کیے ہوئے نظریہ سے کسی طرح پابند یا محدود نہیں ہیں کیوں کہ ایکٹ کے مسودہ کا اس طرح غور سے تیار کرنا کہ اس میں کچھ ایسے بیانات ہوں جو عدلیہ کی نظر میں پالیسی کے بیان معلوم ہوں تفویض کو منظور کیے جانے کے لیے کافی ہے۔ اس کا اثر یہ ہوا کہ قانون سازیہ پر پابندی بجائے واقعی ہونے کے صرف خیالی اور اشارتی ہے۔ ایسے بہت ہی کم معاملات ہیں جن میں ایکٹوں میں خامی پائی گئی اور وہ خلاف دستور قرار دیئے گئے۔ بنگلہ وگریوال کے دونوں مقدمات کا پھر ذکر کرتے ہوئے معلوم ہوگا کہ عدالت کے زیر غور وہ چیز تھی جس کو "قانون بہ شکل ڈھانچہ" صحیح طور سے کہا سکتا ہے۔ اس نے مقصد حاصل کرنے کے لیے عاملیہ کو قواعد سازی کا ہر قسم کا اختیار بغیر کسی رہ نمائی کے بطور کورا چیک دے دیا اور پھر بھی وہ قوانین جائز قرار دیے گئے۔

تفویض کرنے والے ایکٹ میں پالیسی قایم کرنے کے اصول کا مطلب یہ ہے کہ مفوض علیہ کے قواعد سازی کے اختیار تمیزی پر قابو رکھا جائے اور اس طرح اختیار کے بیجا استعمال کے موقعوں میں تخفیف کر دی جائے۔ اگر پالیسی مقرر کر دی گئی ہو تو مفوض علیہ اپنے من مانی قواعد بنانے میں خود کو آزاد نہیں محسوس کرے گا کیوں کہ بنائے ہوئے قواعد کی ایکٹ میں قایم کی ہوئی پالیسی کی روشنی میں جانچ کی جا سکتی ہے۔ اور پالیسی سے تجاوز کرنے والے قواعد کالعدم قرار دیے جا سکتے ہیں۔ لہذا اگر پالیسی بہت مبہم اور عام طریقہ سے بیان کی گئی ہو تو اس کا مفوض علیہ پر پابندی لگانے کا اثر کمزور پڑ جائے گا۔ جس قدر غیر معین اور وسیع الفاظ میں تفویض کی جائے اسی قدر اختیار پر قابو رکھنا دشوار ہو جاتا ہے۔ اس لیے اس پر غور کرنے کی غرض سے کہ آیا کوئی معاملہ زیادتی تفویض کی زد میں آتا ہے یا نہیں اس کی جستجو کرنا کارآمد ہوگا کہ آیا بغیر انتظامیہ کی مستعدی کو مضرت پہنچائے معیارات قایم کرنا ممکن تھا یا نہیں۔ دوسرے الفاظ میں آیا مناسب عملی نقطہ نظر سے معیارات قایم کیے جا سکتے تھے، اور آیا کوئی جمہوری تحفظات اس اختیار کے بیجا استعمال کو روکنے کے لیے موجود ہیں یا نہیں۔

## مشروط قانون سازی

ہند میں نوآبادیاتی حکومت کے دوران متعدد مقدمات میں معمولی اور اعتدال کے ساتھ

قانون سازی کی تفویض کو عدالتوں نے مشروط قانون سازی کے اصول کے تحت جائز قرار دیا ہے۔ اس اصلاح کے تحت یہ نظریہ ہے کہ قانون ساز یہ مکمل اور ہر لحاظ سے ایک جامع قانون بناتی ہے۔ لیکن اس کا نفاذ فوراً نہیں کیا جاتا ہے۔ اس کا نفاذ کسی شرط کے پورا ہونے پر مبنی کر دیا جاتا ہے اور جو کچھ خارجی ایجنسی کو تفویض کیا جاتا ہے وہ یہ ہے کہ وہ ایجنسی خود اپنی رائے قائم کر کے طے کرے کہ آیا وہ شرط پوری ہو گئی یا نہیں۔ لہذا مشروط قانون سازی میں قانون کا وجود تو ہوتا ہے مگر اس کا مؤثر ہونا خارجی ایجنسی کے کسی واقعہ یا شرط کی بابت فیصلہ پر مبنی کر دیا جاتا ہے۔

اس اصول کا حل چند مقدمات کا ذکر کر کے واضح کیا جا رہا ہے ایک خاص مقدمہ ملکہ بنام بورہ ہے۔ ۱۸۶۹ میں قانون سازیہ نے گارو ہلس کو اس وقت اس میں موجود نظام قانون اور عدالتوں کے دائرۂ اختیار سے خارج کرنے اور علاقے کے نظم عدل کو ایسے افسر کے اختیار میں دینے کے لیے جس کو بنگال کا لیفٹننٹ گورنر تقرر کرے ایک ایکٹ پاس کیا۔ اس قانون نے لیفٹننٹ گورنر کو یہ بھی اختیار دیا کہ وہ اس کے زیر اختیار کسی دیگر علاقے میں اس وقت نافذ قانون کے دائرۂ نفوذ میں گارو ہلس کو لا سکتا ہے۔ وہ ایکٹ لیفٹننٹ گورنر کے مقرر کیے ہوئے دن پر نفاذ میں آجائے گا۔ پریوی کونسل نے اس ایکٹ کو جائز قرار دیا اس بنا پر کہ قانون سازیہ نے یہ طے کرتے ہوئے کہ ایک تغیر پیدا ہونا چاہیے لیفٹننٹ گورنر کی رائے پر اس کو نافذ کرنے کا وقت اور طریقہ چھوڑ دیا۔ قانون سازیہ نے مقام مخصص قوانین اور اختیارات پر اپنی رائے قائم کر کے ان تمام امور پر مشروط طریقہ سے قانون سازی کی تھی۔ شہنشاہ بنام بینوری لال میں ایک مخصوص عدالت قائم کرنے والے گورنر جنرل کے اعلان کیے ہوئے فرمان (ORDINANCE) کے خلاف اعتراض کیا گیا۔ اس فرمان کا نفاذ ایک صوبائی حکومت پر تھا اگر متعلقہ حکومت مطمئن ہو جائے کہ اس جمہوریہ میں ہنگامی حالات برپا ہو گئے ہیں۔ اس تجویز کے مقامی اطلاق کو مقامی انتظامیہ جماعت کو اپنی رائے کے بموجب طے کرنا تھا۔ پارلیمنٹ کے پاس کیے ہوئے اجیروں کا ریاستی بیمہ ایکٹ (EMPLOY ۱۹ PACIES STATE INS ORANCE ACT) نے تجویز کی تھی کہ "یہ ایکٹ ایسی تاریخ یا تاریخوں پر جس کو یا جن کو مرکزی حکومت سرکاری گزٹ میں اظہار نامہ کے ذریعہ مقرر کرے نافذ ہوگا اور

---

ا۔ (1878) 178.I-A.S

۲۔ (1945) 57 IA.72

مختلف ریاستوں یا ان کے مختلف حصوں کے لیے مختلف تاریخیں مقرر کی جاسکتی ہیں۔ یہ تجویز بطور مشروط قانون سازی جائز قرار دی گئی۔

امر سنگھ بنام راجستھان[1] میں راجستھان حکومت نے ایک فرمان کا جس کی عمر دو سال تھی اعلان کیا۔ لیکن گورنر کو اس عرصہ کے دوران ایک اظہار نامہ کے ذریعہ اس کے دوران میں توسیع کرنے کا اختیار دیا گیا۔ گورنر نے اس فرمان کی زندگی میں اولاً دو سال اور پھر مزید دو سال کے لیے اضافہ کر دیا۔ اعتراض کیے جانے پر سپریم کورٹ نے اس کی زندگی بڑھانے کے اختیار کو جائز قرار دیا کیوں کہ وہ ایک مشروط قانون سازی تھی۔

متذکرہ بالا سے یہ واضح ہے کہ جب قانون سازیہ کسی ایکٹ کو وضع کرے اور کسی عاملیہ مقتدر کو اس کو ایسے علاقہ یا ایسے وقت پر جیسا کہ وہ مقتدر طے کرے نافذ کرنے یا اس قانون کی زندگی بڑھانے کا اختیار دے تو ایسے ایکٹ کو مشروط قانون سازی کہتے ہیں۔

مشروط قانون سازی نوآبادیاتی دَور کی یاد دلاتی ہے جب پریوی کونسل کو عاملیہ کی ضروریات پر مبنی تفویض کے مطالبہ اور برطانیہ کی پارلیمنٹ کے بنائے ہوئے قوانین سے پابند ہند کی محدود نوآبادیاتی قانون سازیہ کی محدود ماہیت کے درمیان ایک قسم کا سمجھوتہ کرنا پڑتا تھا۔

پریوی کونسل نے اس اصول کو کہ ماتحت قانون سازیہ اپنے اختیار کی تفویض نہیں کر سکتی ہے واضح طور سے تسلیم کرنا پسند نہیں کیا۔ لہذا اصطلاح "مشروط قانون سازی" بہ ترجیح ایجاد کی گئی۔ یہ ظاہر کرنے کے لیے کہ جس چیز کی تفویض کی گئی ہے وہ ایک خفیف سا اختیار ہے۔ اس نظریہ کی مطابقت میں دستور کے نفاذ سے قبل ہند کے فیڈرل کورٹ کا ایک فیصلہ[2] تھا وہ یہ کہ ہند میں قانون سازی کے اختیار کی تفویض نہیں کی جاسکتی ہے اور صرف مشروط قانون سازی کی تفویض کی اجازت تھی اس سے زیادہ کسی چیز کی

---

[1] (1957) A.I.R. S.C. 504

[2] جتندر ناتھ۔ جس کا ذکر اوپر ہو چکا ہے۔

نہیں۔

مشروط قانون سازی کا کچھ جواز ہند میں آزادی کے قبل تھا کیوں کہ اس وقت عدالتیں یہ ماننے کو تیار نہ تھیں کہ کلی اختیار نہ رکھنے والی قانون سازیہ کو قانون سازی کے اختیار کی تفویض کا اختیار ہے اور اس لیے مشروط قانون سازی کی اصطلاح کا اطلاق قانون سازی کی محدود تفویض کو جائز قرار دینے کے لیے کیا گیا۔

مشروط قانون سازی کے اصول کے تحت یہ فرض کر لیا جاتا ہے کہ کوئی زیادہ اختیار تمیزی عاملہ کو عطا نہیں کیا گیا ہے کیوں کہ قانون سازیہ کا موضوعہ قانون زیادہ تر مکمل ہوتا ہے اور عاملہ اس قانون کو جیسا کہ وہ ہے نافذ کرتا ہے یا اس کے نفوذ کے دائرہ کو وسیع کرتا ہے۔

اس میں کوئی شبہ نہیں کہ تفویضی قانون سازی کے تحت عطا کیا ہوا اختیار تمیزی بہت وسیع ہو سکتا ہے اور اوپر ذکر کیے ہوئے مقدمات اس کی تائید کرتے ہیں۔ سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ جب زیادہ وسیع تفویض کے اختیار کو تسلیم کر لیا گیا ہو تو اب مشروط قانون سازی کے محدود اور تنگ نظریہ کو قایم رکھنا چاہیے یا نہیں۔ جو بطور مشروط قانون سازی جائز قرار دیا جا سکتا ہے۔ وہ بطور تفویضی قانون سازی بھی جائز قرار پا سکتا ہے۔

اب قانون سازیہ کے اختیارِ تفویض کو قبول کر لیے جانے کے بعد مشروط قانون سازی کا اصول فضول معلوم ہوتا ہے کیونکہ زیادہ وسیع (اختیار تفویض) میں کم تر (مشروط قانون سازی) شامل ہے۔ تفویض کے نقطۂ نظر سے کسی ایکٹ کی جانچ کرنے کے لیے اس پر غور کرنا کرنہایت مناسب ہے کہ آیا تفویض بلا محدود تو نہیں ہے۔

# عدالتی قابو، متجاوز اختیار کا اصول

(ULTRA VIRES)

جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا ہے آج سوال یہ نہیں ہے کہ آیا تفویضی قانون سازی پسندیدہ ہے یا نہیں، بلکہ سوال یہ ہے کہ اس پر کیسے قابو رکھا جائے اور کس قسم کے تحفظات قائم کیے جائیں تاکہ عطا کیے ہوئے اختیار کا بیجا استعمال نہ ہو اور نہ اس کا غلط اطلاق کیا جائے، قابو رکھنے کے طریقوں میں مقدم عدالتی قابو ہے۔ عدالتیں تفویضی قانون سازی پر متعدد صورتوں سے قابو رکھ سکتی ہیں۔

اوّل۔ یہ سوال پیدا ہو سکتا ہے کہ تفویض کرنے والا ایکٹ خود مطابق دستور ہے یا نہیں کیوں کہ اگر تفویض کرنے والا ایکٹ ہی دستور کے خلاف ہے تو اس کے تحت کی ہوئی تفویض بھی ناقص ہوگی۔ بنیادی ایکٹ زیادتی تفویض یا بنیادی حقوق کے اصول کی خلاف ورزی یا کسی دیگر وجہ سے دجیسا مرکز اور ریاستوں کے درمیان تقسیم اختیارات جس کا یہاں ذکر کرنا زیر غور مقصد کے لیے ضروری نہیں ہے خلاف دستور ہو سکتا ہے۔

دوئم۔ عدالتوں سے خود تفویضی قانون سازی کے خلاف دستور ہونے کے سوال کو طے کرنے کی درخواست کی جا سکتی ہے۔ بنیادی ایکٹ خود اگر مطابق دستور اور جائز بھی ہو تاہم اس کے تحت کی ہوئی تفویض کا دستور کی کسی تجویز سے تصادم ہو سکتا ہے۔ مثلاً دوارکا پرشاد لکشمی نرائن بنام ریاست یوپی[1] میں لازمی رسد ایکٹ ۱۹۴۶ کے تحت بنایا ہوا۔ یو۔ پی۔ کوئلہ پر قابو حکم U.P. CAOL CONTROL ORDER کی چند تجویزیں باطل قرار دی گئیں کیوں کہ وہ دستور کی دفعہ ۱۹ (۱) (و) کی خلاف ورزی کرتی ہیں اس طرح رشید احمد[2] بنام میونسپل بورڈ میں میونسپلٹی کے بنائے ہوئے چند ضمنی قوانین دستور کی دفعہ ۱۹ (۱) (و) کی تحت ناقص قرار دیے گئے۔ مزید مقدمات کے ذکر کی ضرورت نہیں لیکن نریندر کمار[3] بنام ہند کی یونین کا ذکر کرنا یہاں ضروری معلوم

---

[1] -163-S.C-1954 AIR [2] -224-S.C-1950 AIR

[3] 430 S.C-1960 AIR

ہوتا ہے۔ کیوں کہ اس میں سپریم کورٹ نے خصوصاً اس مسئلہ پر غور کیا کہ آیا کسی جائز ایکٹ سے کی ہوئی قانون سازی کی تفویض کی بابت خلاف دستور ہونے کا سوال اٹھایا جاسکتا ہے یا نہیں۔ NON FERROUS METALS ORDER 1958۔ لازمی اشیا ایکٹ ESSENTIAL COMMODITIES ACT 1955 کے تحت صادر کیا گیا تھا۔ ایک سابقہ مقدمہ (بگلا مقدمہ) میں یہ ایکٹ جائز قرار دیا جاچکا تھا۔ سوال اب یہ تھا کہ آیا اس حکم کے دستوری جواز کو دستور کی دفعہ 19(1)(g) کے تحت پرکیا جاسکتا تھا یا نہیں عدالت نے فیصلہ دیا کہ اگر کوئی ایکٹ خلاف دستور نہ بھی ہو تو بھی اس کے تحت صادر کیے ہوئے حکم پر دستور کے تحت اعتراض کیا جاسکتا ہے کیوں کہ یہ فرض نہیں کیا جا سکتا کہ قانون نے خلاف دستور کسی امر کی اجازت دی۔[1]

سوئم۔ تفویضی قانون سازی پر عدالتوں میں اس بنا پر بھی اعتراض کیا جا سکتا ہے کہ وہ تفویض کرنے والے ایکٹ کے اختیار سے بھی تجاوز کر گئیں۔ ایسی صورت اس وقت پیدا ہوتی ہے جب تفویضی قانون سازی ایکٹ سے عطا کیے ہوئے اختیار کے دائرہ سے تجاوز کر جائے یا اگر اس کا تفویض کرنے والے ایکٹ سے تصادم ہو یا اگر وہ تفویضی قانون سازی کی اجازت دینے والے ایکٹ کے مقرر کیے ہوئے طریقہ کار کو نظر انداز کر کے کی گئی ہو۔

اگر ماتحت قانون ساز مقتدر تعین کیے ہوئے اختیار کی حدود میں رہے یا مقرر کیا ہوا طریقہ اختیار کرے تو تفویضی قانون سازی جائز ہوگی لیکن اگر وہ ایسا کرنے سے قاصر رہے تو عدالتیں یقیناً اس کو ناقص قرار دیں گی۔ لیسٹن بنام ٹاؤن ایریا کمیٹی[2] میں سپریم کورٹ نے ایک میونسپل ضمنی قانون کو متجاوز اختیار ہونے کی بنا پر باطل قرار دیا۔ اس زیر غور ایکٹ کے تحت میونسپل کمیٹی کوئی فیس نہیں عائد کرسکتی تھی بجز کمیٹی کی کسی جائیداد کا استعمال یا اس پر دخل کی بنا پر عائد کرنے کے مگر اس کے حالات یہ تھے کہ وہ فیس تھوک فروشوں پر بلا لحاظ کسی جائیداد کے استعمال یا دخل کے لگادی

---

[1] آر ایم۔ شیشادری بنام ڈی۔ ایم تنجور ( ) بھی دیکھو۔

[2] AIR - 1952 - SC - 175.

گئی تھی لہٰذا وہ ضمنی قانون کمیٹی کے اختیار سے تجاوز کر گیا تھا۔ حاہر حسین بنام ضلع بورڈ مظفر نگر میں سپریم کورٹ نے ضلع بورڈ کے ایک ضمنی قانون کو اختیار سے متجاوز قرار دیا۔ وہ ضمنی قانون کسی شخص کو کسی مویشی بازار کے چلانے کی ممانعت کرتا تھا۔ متعلقہ ایکٹ کے تحت بورڈ کو اشخاص کی صحت کو ترقی اور بازاروں کو مضبوط کرنے کے لیے ضمنی قوانین بنانے کا اختیار دیتا تھا: مگر زیر غور قانون ضابطہ بندی نہیں کرتا تھا۔ بلکہ کسی شخص کو بازار قائم کرنے کی ممانعت کرتا تھا۔ لہٰذا وہ بورڈ کے اختیارات سے متجاوز تھا۔

جب کوئی تفویضی قانون سازی ایکٹ سے دیے ہوئے دائرۂ اختیار سے تجاوز کرنے یا تفویض کرنے والے ایکٹ سے تصادم کی بناء پر ناجائز قرار دی جائے تو وہ متجاوز اختیار کہی جاتی ہے۔ کسی قاعدہ کو واقعی متجاوز اختیار کی بناء پر ناجائز قرار دینے کی بابت عدالتی نظر ثانی کی اثر پذیری ان الفاظ پر جو عملیہ کو اختیار عطا کرنے کے لیے استعمال کیے جائیں اور اصلی قانون کی تجاویز کی وسعت پر منحصر ہوتی ہے۔

مثال کے طور پر اگر تفویضی اختیار بہت وسیع الفاظ میں دیا جائے تو متجاوز اختیار کے اصول کا اثر بہت ہلکا پڑ جاتا ہے کیوں کہ ایسی صورت میں کسی قاعدہ کا تفویضی اختیار سے متجاوز سمجھنا بہت ہی دشوار ہو جاتا ہے لہٰذا متجاوز اختیار کا اصول ان صورتوں میں بالکل خارج ہو جاتا ہے جہاں قانون بہ شکل خاکہ ہو اور جہاں قانون سازیہ کسی متعلقہ منصوبہ کے صرف خاص نمایاں پہلوؤں کو دے کر اس کا محض ایک ڈھانچہ قائم کر دیتی ہے اور اس کے بہت سے خالی اجزا کو پر کرنے کے عمل کو عملیہ کے اختیار تمیزی پر چھوڑ دیتی ہے۔ مثلاً دفاع ہند ایکٹ ۱۹۳۹ کی دفعہ ۲(۱) نے مرکزی حکومت کو برٹش انڈیا کی دفاع تحفظ عامہ۔ پبلک نظام کو قائم رکھنے جنگ کو مستعدی سے جاری رکھنے یا قوم کی زندگی کے لیے لازمی رسد یا خدمات کو بنائے رکھنے کے لیے ایسے قواعد بنانے کا اختیار دیا جو اس کو ضروری اور قرین مصلحت معلوم ہوں۔ اس تجویز نے عملیہ کو بہت وسیع اور عام اختیار عطا کیا۔ اس نے دراصل ایک کورا چیک ایک بے قابو اختیار تمیزی مرکزی حکومت کو دے

---

ل 63-SC-1954-AIR

ک ہریش چندر۔ بنام شہنشاہ 277-A B-1943-AIR

قاعدہ بنانے کے لیے جیسے وہ چاہے عطا کیا۔ قواعد کا تجویز میں دیے ہوئے اعتراض کے لیے ضروری اور قرین مصلحت ہونا اور ان کا بنانا اس کے داخلی اطمینان پر منحصر تھا۔ قانون ساز یہ نے مرکزی حکومت کو عطا کیے ہوئے اختیار کے طرزِ استعمال پر کوئی اصول یا پالیسی نہیں قائم کی تھی نہ کوئی ہدایت دی نہ رہنمائی کی تھی لہٰذا عدالتوں کو حکومت کے بنائے ہوئے کسی قاعدہ پر اعتراض کرنے کا بہت ہی کم موقع تھا۔

اس سلسلہ میں جینتی لال بنام ہند کی یونین¹ پر بھی غور کیا جا سکتا ہے دفاع ہند ایکٹ ۱۹۶۲ کی دفعہ ۳ (۱) کے تحت مرکزی حکومت ہند کی دفاع اور سول دفاع یا قوم کی زندگی کے لیے لازمی رسد اور خدمات قائم رکھنے کے لیے ایسے قواعد بنا سکتی تھی جو اس کو ضروری اور قرین مصلحت معلوم ہوں۔ اس اختیار کے تحت صادر کیا ہوا سونے پر قابو حکم (GOLD GONTROL ORDER) کے خلاف اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ وہ ایکٹ میں دیے ہوئے مقاصد سے غیر متعلق ہے اور ان کو پورا نہیں کرتا۔ بحث یہ کی گئی کہ قواعد اور ان مقاصد کے درمیان جن کے لیے وہ بنائے جا سکتے ہیں کوئی واقعی یا نزدیک ترین تعلق ہونا چاہیے۔ گجرات کی ہائی کورٹ نے اس سوال پر غور کرتے ہوئے کہ آیا قواعد ان مقاصد کو پورا کرتے ہیں یا ان سے متعلقہ ہیں جن کے لیے ان کو بنایا تھا یہ نظریہ اختیار کیا کہ یہ اس کا کام نہیں ہے کہ وہ ایک اپیلی عدالت کی طرح عمل کرے اور دیکھے کہ آیا حکومت کی رائے کہ قواعد میں بیان کیے ہوئے اغراض و مقاصد کو پورا کرتے ہیں یا ان سے متعلقہ ہیں غلط یا صحیح ہے یا حکومت کی رائے کی جگہ خود عدالت اپنی رائے رکھ دے۔ مختلف اقسام کے غور طلب حالات کا لحاظ رکھتے ہوئے ایک حد تک حکومت کو وسعتِ خیال اور آزادی عمل کی اجازت دینی چاہیے اور قواعد ناجائز قرار نہیں دیے جا سکتے جب تک معاملہ پر مناسب نظر ڈالتے ہوئے واضح طور سے ظاہر نہ ہو کہ وہ قواعد ان مقاصد کو پورا نہیں کر سکتے ہیں نہ ان سے متعلقہ ہیں۔ جانچ کا ذریعہ یہ ہونا چاہیے کہ دیکھا جائے کہ آیا قواعد مناسب طور سے زیر نظر مقصد سے متعلقہ ہیں یا نہیں۔ یعنی بیان کیے ہوئے مقصد کے حصول سے یہ ضروری نہیں ہے کہ ذریعہ اور مقصد کے

---

¹ A.I.R. 1970 G.U.J. 1970

درمیان ایسا تعلق ہو کہ ذریعہ کے استعمال سے براہ راست بغیر تعلیل کی زنجیر میں کسی درمیانی قدم کے اس مقصد کا حصول لازم ہو جائے اس کی اہمیت نہیں ہے کہ ان مقاصد جن کے حصول کے لیے قواعد بنائے گئے اور ان قواعد کی درمیانی زنجیر میں کتنی کڑیاں ہیں داخل کیے ہوئے بیانات حلفی کی بنا پر عدالت نے قبضہ دیا کہ قواعد کا بیان کیے ہوئے مقاصد سے تعلق ہے۔

اگر ایسا اختیار جیسا" ایکٹ کے مقاصد کے حصول کے لیے قواعد بنانا عملیہ کو دیا جائے جیسا کہ عموماً ہند میں ہوتا ہے اور اگر ایکٹ میں درج دیگر تجاویز وضاحت کے ساتھ بیان کی جائیں تو قواعد کا تجاوز اختیار کی بناء پر باطل قرار دیے جانے کا خطرہ بہت کم ہو جائے گا۔

اس قانونی فقرہ کا اثر کہ "ایکٹ کے مقاصد کو حاصل کرنے کے لیے قواعد بنائے جا سکتے ہیں" جیسا کہ قرار دیا گیا ہے یہ ہے کہ مفوض علیہ کو مکمل اختیارات دے دیے گئے۔

ابراہیم بنام علاقائی نقل و حمل مقتدر میں زیر غور ایکٹ نے نقل و حمل مقتدر کو اس باب کی تجاویز کو مؤثر بنانے کے لیے" قواعد سازی کا اختیار دیا تھا اور اس باب کا مقصد" نقل و حمل کی گاڑیوں پر قابو رکھنا تھا" بس اڈوں کا مقام قائم کرنے اور اس میں تغیر کرنے" کی نسبت۔ اس تجویز کے تحت بنائے ہوئے قواعد کا اس مقتدر کے اختیار کے اندر ہونا قرار دیا گیا۔ کیوں کہ وہ اس باب کے مقصد سے غیر متعلق نہ تھے پھر بھی اگر کوئی مقتدر ایسا وسیع اختیار رکھتا بھی ہو تب بھی قواعد ناجائز قرار دیے جا سکتے ہیں اگر عدالت مطمئن ہو جائے کہ وہ قواعد واضع کی ہوئی تجاویز کے خلاف یا عدالت کی ایکٹ سے اخذ کی ہوئی عام مصلحت کے خلاف ہیں۔

---

ل AIR 1953 SC 79 اور بائے پیٹنٹ ایجنٹ بنام لوک وڈ 1894 SC 347 بھی۔ جس میں لارڈ ہیرس چیل (LORD HERSCHELL) نے کہا "جو زبان استعمال کی گئی ہے اس سے زیادہ وسیع زبان کا مہیا کیے جانا تصور کرنا مشکل ہے۔

بکری ٹیکس افسر بنام ابراہیم میں ریاستی حکومت کو ایکٹ کے مقاصد حاصل کرنے کے لیے قواعد بنانے کا اختیار دیا گیا تھا۔ قواعد جو بنائے گئے ان میں کاروبار کرنے والوں کے واسطے بین الریاست بکری پر رعایتی شرح کا فائدہ اٹھانے کے لیے اعلانی فارم داخل کرنے کی آخری تاریخ مقرر کر دی گئی تھی۔ عدالت نے ان قواعد کو ناجائز قرار دیا کیونکہ اس ایکٹ کے پڑھنے کے بعد عدالت کو معلوم ہوا کہ ایکٹ نے قواعد بنانے کا اختیار صرف یہ مقرر کرنے کے لیے دیا تھا کہ فارم میں کون سی تفصیلات دی جائیں وغیرہ نہ کہ فارم کو داخل کرنے کی میعاد مقرر کرنے کے لیے۔[1]

ایسی صورت میں بھی جب عاملہ کو تفویضی قانون کا اعلان کرنے کا وسیع اختیار حاصل ہو کوئی تفویضی قانون ناجائز قرار دیا جا سکتا ہے اگر وہ اصل ایکٹ کی بنیادی پالیسی سے خلاف ہو۔ لیکن ایسے اعتراضات شاذ و نادر ہی ہوتے ہیں۔[2]

قواعد سازی کے اختیار کو دینے کا دوسرا طریقہ یہ ہے کہ اولاً ایکٹ کے اغراض کے لیے قواعد سازی کا تمام اختیار دے دیا جائے اور پھر بغیر اوپر کے فقرہ کی عمومیت کو مضرت پہنچائے مخصوص امور جن کی بابت مفوض علیہ قواعد بنا سکتا ہے درج کر دیے جائیں یہ قرار دیا گیا ہے کہ مخصوص امور کی صراحت صرف تمثیلی ہے نہ کہ اوپر تجویز سے عطا کیے ہوئے قواعد سازی کے اختیار کی عمومیت کو محدود یا پابند کرنے والی۔ اگر ایک قاعدہ قواعد سازی کے تمام اختیارات کے تحت حق بجانب ہو سکتا ہے تو وہ جائز بھی ہوتا ہے اگر وہ کسی صراحت کیے ہوئے امر کے تحت نہ بھی آئے۔[3]

---

[1] AIR 1967 ۔ S.C ۔ 1823۔

[2] دیکھو جگندر ناتھ بنام ٹپنہ انتظامیہ AIR 1954 ۔ 561 اوپر ذکر کیا ہوا جینتی لال بنام ہند کی یونین۔

[3] شہنشاہ بنام سب ناتھ بنرجی AIR 1945 SC 156۔ جس نے کیشو تلپادے بنام شہنشاہ R.I.R ۔ 1943 ۔ F.C.I کے فیصلے خلاف قبضہ دیا۔

سنتوش کمار بنام ریاست ۔ A.I.R ۔ 1951 ۔ S.C ۔ 201 ۔ اور کیسی ناتھن بنام حکومت مدراس ۔ AIR ۔ 1967 ۔ M.A.D ۔ 21 بھی دیکھو۔

چوں کہ عاملہ کو تفویضی قانون سازی کا اختیار وسیع الفاظ کے ذریعہ عطا کیا جاتا ہے ہند میں ایسے مقدمات کی تعداد زیادہ نہیں ہے جن میں عدالتوں نے تفویضی قانون سازی کو "متجاوز اختیار" کی بناء پر باطل قرار دیا ہو۔

وزیروں کے اختیارات پر کمیٹی کو ۱۹۳۱ میں متجاوز اختیار کے اصول کے عمل کے لیے پُر معنی گنجائش پیدا کرنے کی غرض سے اور اس طرح تفویضی قانون سازی پر عدالتی قابو کو مضبوط بنانے کے لیے کہنا پڑا کہ تفویضی اختیار دینے والے ایکٹ کو اس قانون سازی کے اختیار کو جس کو پارلیمنٹ وزیروں کو دینا چاہے معیّن حد ہمیشہ واضح اور صاف الفاظ میں ظاہر کر دینی چاہیے۔ جب اختیارِ تمیزی عطا کیا جائے تو اس کے حدود بھی اسی قدر وضاحت سے معیّن کر دینے چاہئیں۔

انگلینڈ میں چند مقدمات میں قرار پایا ہے کہ میونسپل کارپوریشن کے ساختہ ضمنی قوانین غیر معقول ہونے کی وجہ سے باطل قرار دیے جا سکتے ہیں۔ کروسے بنام جانسن[1] میں لارڈ رسل نے اسی اصول کا اظہار کرتے ہوئے غیر معقولیت کے محدود معنی دیے۔ یعنی اگر ضمنی قوانین میں جانب داری برتی جائے اور وہ اپنے نفاذ میں مختلف طبقات کے درمیان غیر مساوی ہوں اگر وہ نمایاں طور سے غیر منصفانہ ہوں۔ اگر وہ فتورِ نیت ظاہر کریں۔ اگر وہ ان کے تابع اشخاص کے حقوق میں ایسی ظالمانہ اور بے وجہ مداخلت کریں جن کو اہل فہم حق بجانب نہ خیال کریں تو وہ اِس قیاس کی بناء پر باطل قرار دیے جا سکتے ہیں کہ پارلیمنٹ کی نیت ایسے ضمنی قوانین بنانے کا اختیار دینے کی کبھی نہ تھی۔

اریج بنام اسلنگٹن کارپوریشن[2] میں وہ ضمنی قانون غیر معقول قرار پایا جس کی رو سے ہر رہائش گاہ کے مالک (LAND LORD) کو اپنی عمارت کی صفائی سال میں ایک بار کرنا حکماً لازم تھا اور اس فرض کی عدم انجام دہی کے لیے وہ مستوجب سزا تھا۔ حالانکہ مالک کسی بغیر نقضِ معاہدہ یا بغیر مداخلت بیجا کیے ہوئے ایسا کام انجام نہیں دے سکتا تھا۔ ایسی صورت میں عدالت یہ نظریہ اختیار کر سکتی ہے کہ قانون سازیہ کو اس قسم کے قواعد

---

[1] 91. R.B. 2 (1898)

[2] 127. K.B. 2 (1909)

بنانے کا اختیار دینے کی کبھی نیت نہ تھی۔

لیکن "غیر معقولیت" کے اصول کا اطلاق انگلینڈ میں پارلیمنٹ کے مقابل ذمہ دار محکموں کے بنائے قواعد پر اس وجہ سے نہیں ہوتا ہے کہ عدالتیں پارلیمنٹ کے مقابل براہ راست ذمہ دار وزیروں کے اختیار تمیزی پر اعتماد رکھتی ہیں[1]۔

یہ کہا جا سکتا ہے کہ اس قسم کی صورت ہند میں بھی کار پرداز ہے حالاں کہ بنیادی حقوق کے تحت میونسپل ضمنی قواعد اور محکماتی قواعد دونوں کے خلاف غیر معقولیت کی بنا پر اعتراض[2] کیا جا سکتا ہے۔

یہ مسئلہ دستوری ایکٹ کی بنا پر نظر ثانی کے زمرہ کے تحت آتا ہے جس پر اوپر غور ہو چکا ہے۔

قانون ساز مقتدر کے لیے اپنے بنائے ہوئے قواعد کو مؤثر بہ ماضی کرنا اپنے اختیار سے تجاوز کرنا ہے جب تک تفویض کرنے والا ایکٹ کے تحت اس کو واضح یا معنوی طور سے ایسا کرنے کا اختیار نہ حاصل ہو۔

آئی۔ ٹی۔ او۔ ایس پی بنام ایم۔ سی۔ پنوسی میں آمدنی ٹیکس ایکٹ 1991 (1961 INCOME TAX) کی دفعہ ۲ (۴۴) (ا) کی رو سے جاری کیے ہوئے اظہار نامہ کے ذریعہ یا ریاستی حکومت نے تحصیل دار کو ٹیکس وصول کرنے والے افسر کا اختیار مؤثر بہ ماضی طور سے دیا تھا۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ چوں کہ وہ اظہار نامہ تفویضی قانون تھا اس کا اطلاق مؤثر بہ ماضی نہیں کیا جا سکتا تھا۔ اختیار کلی رکھنے والی قانون سازیہ کسی قانون کو مؤثر بہ ماضی کرتے ہوئے وضع کر سکتی ہے مگر کسی مفوض علیہ کا تفویضی قانون کو مؤثر بہ ماضی کرتے ہوئے بنانا یا نہ بنا سکنا تفویض کرنے والے ایکٹ کی تجویز میں استعمال کیے ہوئے الفاظ پر منحصر ہے جو خواہ واضح الفاظ میں خواہ لازماً معنوی طور سے متعلقہ مقتدر کو مؤثر بہ ماضی قانون سازی کا اختیار دے سکتے ہیں۔ اگر متعلقہ ایکٹ میں ایسے کوئی الفاظ استعمال نہ کیے گئے ہوں تو قواعد ساز مقتدر مؤثر بہ ماضی قواعد

---

[1] اسپارک بنام ایڈورڈ اینس لمیٹیڈ (1943) I.C.B. 223. ٹیلر بنام برانکسن بارو کونسل (1947) I.C.B. 736 . 9 . 748۔

[2] مثال کے طور پر۔ ڈی۔ بی۔ ابراہیم بنام علاقئی مقتدر نقل و حمل AIR 195 . S.C 74۔

[3] AIR 1974. S.C. 285۔ حکم چندر بنام ہند۔ AIR 1972. S.C. 2427 بھی دیکھو۔

نہیں بنا سکتا ہے۔[۵]

مؤثر بہ ماضی (EX DOST FACTO) قانون بنانے کے دستور میں کوئی ممانعت نہیں ہے لیکن سپریم کورٹ نے ٹی۔ کے۔ مسالیر بنام ام وی یو پی[۶] میں کہا ہے کہ قواعد کے مؤثر بہ ماضی ہونے کو ناپسند کرنے کی وجہ یہ ہے کہ اس کا اثر حاصل شدہ حقوق پر مضرت رساں ہو سکتا ہے مگر مقننہ کا قانون اس اصول سے چند مستثنیات ظاہر کرتا ہے۔ خود مسالیر کے معاملہ میں عدالت نے اظہار نامہ مؤرخہ جولائی ۲۶/۱۹۴۹ کو جو پہلی جولائی/۱۹۴۹ کے پاس کیے ہوئے ایکٹ کا نفاذ جولائی ۲۲/۱۹۴۹ سے کرتا تھا جائز قرار دیا کیوں کہ اس کے نفاذ کی مقررہ تاریخ اس کے پاس ہونے کے بعد کی تھی۔ محمد غوثی بنام ریاست اے۔ پی۔ میں خدمت کے متعلق ایک مؤثر بہ ماضی قاعدہ ناقابل اعتراض قرار دیا گیا کیوں کہ زیر غور قاعدہ تادیبی کارروائی میں اختیار کیے جانے والے طریقہ کار کی ترمیم کرتا تھا اور متعلقہ شخص کے واقعی حقوق پر اثر انداز نہیں ہوتا تھا۔ مزید۔ بی۔ ایس[۷] و دیرا بنام ہند میں سپریم کورٹ نے دستور کی دفعہ ۳۰۹ کے تحت بنائے ہوئے خدمت کے قواعد کو جائز قرار دیا کیوں کہ وہ دفعہ اتنی سمجھی گئی کہ اس میں مؤثر بہ ماضی قواعد سازی کا اختیار شامل ہے۔[۸]

---

۵ یہ بھی دیکھیو۔ سیاراؤ جنٹس اندرامنن پیارے لال گپتا بنام ڈبلیو۔ آر۔ نانو۔
-35 - A .U .1956-A.I.R - اڈیاشوگر رنائنریز بنام میسور - 274 . S.C .1963
شیو دیو سنگھ بنام پنجاب R.I.A - 1959 - پنجاب 453

۶ R.I.A-1957-S.C-246

۷ R.I.A-1959-S.C-246

۸ R.A.S-1979-S.C-118

۸ ہند کی کتاب قوانین (STATUTE BOOK) میں مؤثر بہ ماضی قواعد سازی کا اختیار دینے والے قوانین کی بہت سی مثالیں مل سکتی ہیں۔ یہ ٹیکس ایکٹ (P.I TAX ACP ... I- ... ۱۹۵۸) کی دفعہ (۳۶۴۶) حسب ذیل ہے۔

"اس دفعہ سے دیے ہوئے قواعد سازی کے اختیار میں اس کے استعمال کے پہلے (باقی اگلے صفحہ پر)

اس کا بھی ذکر کر دینا چاہیے کہ ماتحت قانون سازی پر کمیٹی نے بھی اصلی ایکٹ میں ایسا اختیار نہ ہوتے ہوئے قواعد کو مؤثر بہ ماضی نافذ کرنے پر اعتراض کیا۔ تفویضی قانون سازی کی بابت متعلقہ ایکٹ کسی متقدر سے کوئی خاص طریقہ کار اختیار کرنے۔ جیسے ماقبل اشاعت متأثر ہونے والے مفادات سے مشورہ، اشاعت قواعد کا قانون سازیہ کے سامنے رکھا جانا وغیرہ کا مطالبہ کر سکتا ہے۔ مقررہ طریقہ کار کو نظر انداز کر کے بنائے ہوئے قواعد کا جواز یا عدم جواز اس مطالبہ کے ہدایتی یا حکمی اور لازمی ہونے پر منحصر ہوتا ہے۔ لہٰذا طریقہ کار انہ بناء پر باطل ہونے کی جانچ کے لیے پہلا سوال: جسے عدالتوں کو طے کرنا ہوتا ہے یہ ہے کہ آیا طریقہ کار مقرر کرنے والے ایکٹ کی تجویز ہدایتی یا حکمی اور لازمی ہے۔

کان ایکٹ (MINES ACT) ۱۹۵۲ کی دفعہ (۵۹) تجویز کرتی ہے کہ ضوابط کے مسودہ کی اشاعت سے قبل اس کو کان کنی کے ہر بورڈ سے رجوع کرنا چاہیے اور ان کو ضوابط کے بنائے جانے کے قرین مصلحت ہونے اور ان کی معقولیت پر رپورٹ دینے کا مناسب موقع دینا چاہیے۔ بنوارسی لال اگروال بنام بہار[1] میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ طریقہ کار کی تجویز لازمی اور حکمی تھی اور ہر بورڈ سے ضوابط کے مسودہ کو رجوع کرنا، ضوابط کے جواز کے لیے شرط ماقبل تھی۔ لہٰذا جب ریاستی حکومت نے مرکزی حکومت کی موافقت سے قواعد بنانے کی ہدایت دی تھی تو قواعد میں مرکزی حکومت کی موافقت کے بغیر کی ہوئی ترمیم ناقص قرار پائی۔ بسا اوقات قانونی مسودہ ساز کسی ایکٹ کے تحت بنائے ہوئے قواعد کو عدالتی نظر ثانی سے مستثنیٰ کرنے کی کوشش کرتا ہے۔ اس غرض کے لیے مسودہ ساز متعدد طریقے استعمال کرتا ہے۔ لیکن عام طور سے یہ کہا جا سکتا ہے کہ ان طریقوں کا عدالتوں پر یہ اثر ہوا کہ وہ ان قواعد کی اس طرح تعبیر کرتی ہیں کہ عدالتی نظر ثانی سے مستثنیٰ نہ ہو سکیں۔ ابھی تک کوئی ایسا

---

(بقیہ حاشیہ صفحہ گزشتہ کا) موقع پر ان قواعد کو یا ان میں سے کسی کو ایسی تاریخ سے جو اس ایکٹ کے آغاز سے قبل نہ ہو مؤثر بہ ماضی کرنے کا اختیار شامل ہے۔" اس طرح کا اختیار املاک محصول ایکٹ ۱۹۵۳ (ESTATE DUTY ACT) کی دفعہ ۸۵ (۲) میں دیا گیا ہے۔

[1] حاشیہ بر صفحہ ہذا۔ A.I.R. 1961 S.C. 489.

طریقہ نہیں ایجاد کیا گیا ہے جو تفویضی قانون کو عدالتی نظر ثانی کی زد سے بری کر دے۔

ان میں سے ایک طریقہ جو عموماً موضوعہ قوانین میں اختیار کیا جاتا ہے ایک ایسی تجویز کی صورت میں ہے جو کہتی ہے کہ "اس ایکٹ کے تحت وضع کیے ہوئے قواعد اس طرح مؤثر ہوں گے گویا کہ وہ خود ایکٹ سے وضع کیے گئے ہیں یا اس میں شامل ہیں" اس طریقہ کا کیا اثر ہے کیا وہ قواعد کو عدالتی نظر ثانی سے مستثنا کر دیتا ہے۔ کیا یہ طریقہ متجاوز اختیار کے عمل کو خارج کر دیتا ہے۔ انگلینڈ میں پیٹنٹ ایجنٹوں کے ادارے بنام لک وُڈ (INSTITUTE OI PATENT EGENTS.V. LOEK WOOD) میں لارڈ ہرشیل LORD HE RS EHELL کو ان الفاظ کی تشریح کرنا یا ان کے اثر کی بابت کچھ کہنا دشوار معلوم ہوا۔ اگر ان الفاظ کے باوجود قواعد عدالتی نظر ثانی یا عدالتی غور کی زد میں آتے ہیں تو ان الفاظ کے کوئی معنی نہیں دیے جا سکتے ہیں بجز اس کے کہ "ساخت یا ذمہ داری یا دیگر تمام اغراض کے لیے" قواعد بالکل ایسے خیال کیے جائیں گویا کہ وہ ایکٹ میں ہیں۔

اس نظریہ نے اصول "متجاوز اختیار" کو خارج کرنے اور قواعد کو قطعی اور عدالتی نظر ثانی سے آزاد کرنے کی کوشش کی۔ اس نظریہ پر اعتراض کیا گیا کہ وہ تفویضی قانون سازی پر غلط عمل کرنے کی ناقابلیت کا بلند سطحی نشان قائم کرتا ہے اور یہ کہ اس کا اثر تفویضی قانون سازی کو عدالتی نظر ثانی سے ویسا ہی مستثنا کرتا ہے جیسا کہ ایکٹ خود اس سے مستثنا ہے۔[2] یہ معاملہ ہرلیسپل کے قائم کیے اصول پر ہی قائم نہیں رہا۔ کیوں کہ اس کے بعد وزیر صحت بنام بادشاہ یکطرفہ یافی میں لارڈ ڈیونیڈل نے رائے ظاہر کی کہ وہ تفویضی قانون سازی کو اگر وہ ایکٹ سے غیر مطابق ہے بچایا نہیں جا سکتا اور وہ ناقص ہو گی۔ لہٰذا مذکورہ الفاظ میں وضع کی ہوئی تجویز کے تحت بنائے ہوئے قواعد کا جواز اغراض کی زد میں آ سکتا ہے اور قواعد قانونی اثر اس وقت اختیار کر سکتے ہیں جب جو کچھ کیا گیا ہے وہ عطا کیے ہوئے اختیار کے حدود میں اور عائد کی ہوئی شرائط کے

---

ے 347 A.C. 1894

ے (1948) 1072. B.R. Cas. 26.

ے 494. A.C. (1931)

مطابق ہو۔

ایسا فقرہ ہند میں بھی استعمال ہوا ہے۔ لیکن اس کا قانونی اثر بعید از شبہ نہیں ہے کیوں کہ عدالتی نظر ثانی نے ابھی تک اس کے مفہوم اور منشاء کی واضح طور سے صراحت نہیں کی ہے۔ چند معاملات میں "گویا کہ واضع کے لیے" فقرہ کے باوجود قواعد کو ناقص قرار دیا گیا۔ کیرالہ ریاست بنام عبداللہ اور کمپنی میں عدالت نے اس قسم کے فقرہ کا حوالہ دیتے ہوئے کہا کہ وہ فقرہ قواعد کو کوئی مزید تقدس نہیں بخشتا۔ یہ کہا گیا کہ قواعد سازی کا اختیار حکومت کو ایکٹ کے تحت عطا کیا گیا ہے اور اس اختیار کا استعمال دیے ہوئے معینہ اختیار کے ٹھیک حدود کے اندر کرنا چاہیے اگر قواعد سازی میں ریاست ایسے حدود کے آگے بڑھ جائے تو قواعد ناجائز ہوں گے۔ کیوں کہ تفویض کیے ہوئے اختیار کے تحت بنائے ہوئے قواعد صرف اس صورت میں جائز اور قابل پابندی ہوتے ہیں جب وہ عطا کیے ہوئے اختیار کے حدود ہی میں رہ کر بنائے جائیں۔ کسی قاعدہ کے جواز پر اس کی بابت یہ اعلان بھی کر دیا گیا ہو کہ وہ ایسے ہی مؤثر ہوگا گویا کہ وہ اس ایکٹ میں وضع کیا گیا ہے یا کسی دیگر طور سے اس طرح مؤثر ہوگا عدم اختیار کی بنا پر اعتراض کیا جا سکتا ہے۔

یہ نظریہ لوک ووڈ (LOCK WOOD) کے نظریہ کی بہ نسبت یا فی (YA FEE) کے نظریہ سے قریب تر ہے۔

یہ کہا گیا ہے کہ عدالتوں کو "متجاوز اختیار" کے اصول کا اطلاق اس صورت میں بھی کرنا چاہیے جب یہ اعلان کر دیا گیا ہو کہ قواعد یوں مؤثر ہوں گے گویا کہ ایکٹ میں وضع کیے گئے ہیں۔ قواعد تفویضی قوانین ہیں اور مفوض علیہ ایکٹ کے دائرے اور وسعت سے زیادہ کسی اختیار کا دعوا نہیں کر سکتا ہے۔ لہٰذا جو قواعد متجاوز اختیار ہوں کالعدم ہوتے ہیں اور ایکٹ کا جزو نہیں بن سکتے دوسرا طریقہ جو تفویضی قانون سازی سے عدالتی نظر ثانی کو خارج کرنے کی کوشش میں اکثر استعمال کیا جاتا ہے وہ ایسی تجویز ہے جس میں کہا جاتا ہے کہ جب ایک بار قواعد کی اشاعت کر دی گئی ہو تو اظہار نامہ قواعد کے باضابطہ بنائے جانے کا قطعی ثبوت ہوگا۔ اس فقرہ کا اثر عدالتی نظر ثانی پر ایک قسم کا معمہ ہے یہ بہرحال

---

۱. 1585 .S.C .1965 .A.I.R

معلوم ہوتا ہے کہ یہ فقرہ واقعی متجاوز اختیار کا عذر کیے جانے پر یا جہاں قواعد سازی کا مکمل اختیار دیا گیا ہو، عدالتی نظرثانی کو خارج نہیں کرتا۔

اگر کوئی ایکٹ قواعد سازی کے لیے کوئی طریقہ کار مقرر کرتا ہو اور قواعد ساز مقتدر اس مقررہ طریقہ کار کی کسی کارروائی پر عمل کرنے سے باز رہے تو "قطعی ثبوت کا فقرہ" قواعد کو ناجائز قرار دیے جانے سے بچانے کے کام میں لایا جا سکتا ہے۔ لیکن صرف اس صورت میں جب نہ کی گئی کارروائی کی زیادہ اہمیت نہ ہو یا وہ ہدایتی ماہیت کی ہو۔ معلوم ہوتا ہے کہ یہ فقرہ بھی قواعد کو عدالتی نظرثانی سے محفوظ نہیں رکھ سکتا ہے۔ اگر مقررہ طریقہ کار سے گریز بنیادی ماہیت کی ہو یا کسی لازمی تجویز کی خلاف ورزی کی گئی ہو۔

اس نقطۂ نظر سے "قطعی ثبوت" کا فقرہ قواعد کو عدالتی نظرثانی سے بری کرنے کے لیے زیادہ کارگر نہیں معلوم ہوتا ہے۔ اگر ایسا فقرہ نہ بھی ہو تو بھی عدالتیں تفویضی قانون کو ناقص نہیں قرار دیں گی، اگر قواعد ساز مقتدر نے طریقۂ کار کی صرف ہدایتی یا غیر لازم کارروائیوں کو نظرانداز کیا ہو۔

## قانون سازیہ کا تفویضی قانون سازی پر قابو

قانون سازیہ کا خاص عمل قانون سازی ہے۔ لیکن اگر چند معاملات میں عاملہ کو یہ اختیار دیا جائے تو قانون سازیہ کا یہ استحقاق ہی نہیں ہے بلکہ فرض ہے کہ بطور مالک (PRINCIPAL) دیکھے کہ اس کا ایجنٹ (عاملہ) کس طرح اس کو سپرد کی ہوئی ایجنسی پر عمل کر رہا ہے۔ چوں کہ قانون سازیہ ہی قانون سازی کا اختیار تفویض کرتی ہے لہٰذا اختیار کے واقعی استعمال پر قابو رکھنا اور اس کی نگرانی کرنا اور انتظامیہ کے قابل اعتراض بیجا اور بے وجہ استعمال کے خطرہ کے خلاف تحفظ کرنا اس کا متقدم عمل ہے۔ اس اصول کے تحت تفویضی قانون سازیہ پر نگرانی کا پورا انظام ہند میں قائم ہوگیا۔

مرکز میں اس کے متعلق پہلا قدم تفویض کے مرحلہ پر لیا جاتا ہے۔ پارلیمنٹ کے دونوں ایوانوں کے قواعد کی رو سے تفویضی قانون سازی کی تحریک کرنے والے بل کے ساتھ لازمی طور سے اس تحریک کی تشریح کرتے ہوئے اور اس کے دائرۂ عمل کی طرف توجہ دلاتے ہوئے اور یہ بھی ظاہر کرتے ہوئے کہ آیا وہ غیر معولی یا معمولی ماہیت کی ہے ایک روداد منسلک کرنا چاہیے۔ نگرانی کا یہ پہلا موقع تفویض کے مرحلہ پر پیدا ہوتا ہے۔ اگرچہ یہ

قاعدہ قانونی اہمیت رکھتا ہے پھر بھی علاوہ کچھ زیادہ کارگر نہیں ہوتا کیوں کہ بل سے منسلک روئیداد عموماً مختصر غیر منظم اور چلاؤ ہوتی ہے اور اس سے معلومات نہیں حاصل ہو سکتی ہیں۔ ماتحت قانون سازی پر لوک سبھا کمیٹی نے اس بات پر زور دیا کہ یہ قاعدہ لازمی اور بطور حکم ہے اور بل سے منسلک روداد میں مقتدران کے لیے تفویض کیے جانے والے اختیار کا منشا اور اثر اور وہ امور جن کی بابت قواعد بن سکتے ہیں۔ ان ماتحت مقتدران کی تفصیلات جو اس تفویضی اختیار کا استعمال کر دیں اور اختیار کے استعمال کا طریقہ درج کر دینا چاہیے۔

پارلیمنٹری قابو کی زنجیر کی دوسری کڑی قواعد سازی کے بعد عمل پیرا ہوتی ہے۔ یہ قابو پارلیمنٹ کے سامنے ان کو رکھنے کے طریقہ کار سے حاصل ہوتا ہے۔ یہ طریقہ کار حکومت کے وقتاً فوقتاً مختلف ایکٹوں کے تحت بنائے ہوئے تفویضی قوانین کے مندرجات سے پارلیمنٹ کو مطلع کرنے کے لیے اختیار کیا جاتا ہے۔ ایوانوں کے سامنے قواعد کے رکھنے کی انتظامیہ کے اوپر کوئی ذمہ داری نہیں ہے۔ آیا کسی ایکٹ کے تحت بنائے ہوئے قواعد کو ایوانوں کے سامنے رکھنا ہے یا نہیں تفویض کرنے والے ایکٹ میں عائد کی ہوئی شرائط پر منحصر ہے۔ آج کل ایوانوں کے سامنے رکھے جانے کی تجویز زیادہ تر مرکزی ایکٹوں میں پائی جاتی ہے اور اس تجویز کے معیاری فارمولے کا یہ مطلوب ہوتا ہے کہ قواعد جس قدر جلد ممکن ہو پارلیمنٹ کے ہر دو ایوان کے سامنے تیس یوم کے عرصہ تک رکھے جائیں۔ یہ تیس یوم کی مدت ایک ہی اجلاس میں یا دو یا زیادہ یکے بعد دیگرے اجلاسوں میں پوری کی جا سکتی ہے۔ مذکرہ بالا اجلاس یا اجلاسوں کے عین بعد ہونے والے اجلاس کے اختتام کے قبل اگر دونوں ایوان متفق ہو جائیں تو وہ ان قواعد میں کوئی ردوبدل یا ان کو منسوخ بھی کر سکتے ہیں۔

قواعد بنائے جاتے ہی نافذ ہو جاتے ہیں اور ایوانوں میں رکھے جانے کا اصول اس کے بعد عمل میں آتا ہے۔ لیکن اگر دونوں ایوان ان میں کوئی ردوبدل کریں یا ان کو منسوخ کر دیں تو وہ قواعد آئندہ ایسی ردوبدل کی ہوئی شکل میں نافذ ہوتے ہیں یا وہ مؤثر نہیں رہ جاتے جیسی کہ صورت ہو۔ اگر وہ منسوخ کیے جائیں تو تنسیخ کی تاریخ سے ان کا وجود ختم ہو جاتا ہے۔

ہند میں رکھے جانے کا معیاری فارمولہ اس لیے ایجاد کیا گیا کہ ماضی کے ایسے فارمولے ختم کر دیے جائیں جس کے باعث تفویضی قانون سازی پر قانون سازیہ کے قابو کے دائرے میں الجھن اور ابہام پیدا کرنے والی مختلف کارروائیاں اختیار کی گئیں۔ ایوانوں میں رکھے جانے کا عمل ہدایتی ہے۔ لہٰذا اس سے باز رہنا قواعد کے جواز پر اثر انداز نہیں ہوتا۔ چند غیر معمولی صورتوں میں تفویض کرنے والے ایکٹ تجویز کرتے ہیں کہ قواعد کو قابلِ نفاذ ہونے سے قبل پارلیمنٹ کے ایوانوں کے سامنے رکھنا چاہیے۔ ایسی صورت میں قواعد مقررہ تیس یوم کی مدت گزر جانے پر خود بخود نافذ ہو جاتے ہیں یا ایوانوں سے ان کے منظور کرنے کی قرارداد پاس ہو جانے کے بعد نافذ ہوتے ہیں۔ اس کو اثباتی طریقۂ کار سے رکھا جانا کہا جاتا ہے اور یہ طریقہ ہند میں زیادہ استعمال نہیں ہوتا ہے۔

اگرچہ ایوانوں میں رکھے جانے کی تجویز ہدایتی ہے پھر بھی اس سے باز رہنے پر عاملہ کی ذمہ داری بہ مقابل پارلیمنٹ قایم رہتی ہے۔ کل ہند خدمات ایکٹ ۱۹۵۱ کے تحت بنے ہوئے ضوابط پارلیمنٹ کے سامنے سات سال تک نہیں رکھے گئے۔ اس چوک کی تلافی کے لیے مرکزی حکومت کو کل ہند خدمات (ہدایت) بل کو پارلیمنٹ میں حکومت اور اس کے افسران کو ایسی چوک سے پیدا ہونے والے تمام نتائج کی ذمہ داری سے بری کرنے کے لیے پیش کرنا پڑا۔

قواعد کا پارلیمنٹ میں رکھا جانا ان کو جائز نہیں کرتا اگر وہ اس ایکٹ سے متجاوز ہوں جس کے تحت وہ بنائے گئے اور عدالتوں کے اس ایکٹ کے تحت بنائے ہوئے قواعد کے جواز پر غور کرنے میں مانع نہیں ہو سکتا ہے[۱]۔

پارلیمنٹری قابو کا استعمال ماتحت قانون سازی پر دو کمیٹیوں کے ذریعہ ہوتا ہے۔ ہر ایک ایوان میں ایک کمیٹی ہوتی ہے لوک سبھا کی ماتحت قانون سازی کی بابت کمیٹی راجیہ سبھا کی ماتحت قانون سازی کی بابت کمیٹی کی بہ نسبت زیادہ پرانی ہے۔ اول الذکر کمیٹی ۱۹۵۳ میں قایم ہوئی اور بعد میں ذکر کی ہوئی کمیٹی ۱۹۶۴ میں۔ راجیہ

---

[۱] حکم چند بنام نید 2112 - 7 - S.C - 1972 - A.I.R

سبھا کی کمیٹی کے قائم ہونے کے بعد تفویضی قانون سازی پر پارلیمنٹری قابو زیادہ مؤثر ہو گیا کیوں کہ ایک کمیٹی امکانی طور سے جتنے قواعد پر ہر سال غور کر سکتی تھی اس سے زیادہ تعداد میں قواعد پر ہر سال دو کمیٹیاں غور کر سکتی ہیں۔

ایسی کمیٹیوں کی ضرورت اس وجہ سے محسوس ہوئی کہ صرف قواعد کا ایوان کے سامنے رکھنا ہی زیادہ مؤثر نہیں ہوتا ہے جب تک کہ اس طرح رکھے ہوئے قواعد پر غور کرنے کا کوئی طریقہ نہ نکال لیا جائے۔ ایوان قلتِ وقت کی وجہ سے مجموعی طور سے تفویضی قانون سازی پر پُر اثر نگرانی نہیں کر سکتا ہے اور اس وجہ سے بھی ضرورت پڑی کہ ممبران پارلیمنٹ انفرادی طور سے حکومت کے محکموں کے بنائے ہوئے کثیر تعداد اور پیچیدہ تفویضی قوانین کی جانچ کرنے کی صلاحیت نہیں رکھتے ہیں۔ لہٰذا مزید تنظیمی کوشش کی ضرورت محسوس ہوئی تاکہ ایوان کی جانب سے تفویضی قوانین کی کوئی خود کارانہ قسم کی جانچ ہو سکے۔ اس کو زیر نظر رکھتے ہوئے انگلینڈ میں ۱۹۴۴ میں قانون قواعد کے لیے ایک منتخبہ کمیٹی (SELECT COMMITTEE) قائم ہوئی۔

اسی طرح ہند میں کے دونوں ایوانوں میں ماتحت قانون سازی پر قابو کی بابت کمیٹیاں ہیں۔ لوک سبھا کی کمیٹی اسپیکر کے ایک سال کے لیے تقرر کیے ہوئے ۱۵ ممبران پر مشتمل ہے اور وہ ایوان میں ہر سیاسی جماعت کی اپنی اپنی تعداد کے تناسب سے نمائندگی کرتی ہے۔ اس کا چیرمین عموماً محاذ مخالف کا ممبر ہوتا ہے اور وزرا اس کمیٹی کی ممبری سے باز رکھے جاتے ہیں۔ راجیہ سبھا کی کمیٹی بھی ۱۵ ممبران پر مشتمل ہے جن کو راجیہ سبھا کا چیرمین نامزد کرتا ہے۔ کمیٹی کے چیرمین کا بھی ایوان کا چیرمین تقرر کرتا ہے۔ کسی وزیر کو راجیہ سبھا کی کمیٹی کے ممبر ہونے کی ممانعت نہیں ہے۔ عموماً ہر ایک کمیٹی کے سپرد یہ کام ہوتا ہے کہ ضوابط اور قواعد وغیرہ بنانے کے اختیار پر غور کرے اور جانچ کرے کہ آیا ایسے اختیارات تفویض کیے ہوئے دائرے میں استعمال کیے جا رہے ہیں یا نہیں اور ان امور پر ایوان کو رپورٹ دے۔ خصوصاً ہر ایک کمیٹی کو ایوان کے سامنے رکھے گئے احکام کی جانچ کرنا اور مندرجہ ذیل امور پر غور کرنا ہوتا ہے۔

آیا وہ حکم دستور کے اغراض سے یا اس ایکٹ کے جس کے تحت وہ صادر کیا گیا ہے مطابقت رکھتا ہے یا نہیں۔

آیا اس میں کچھ ایسے معاملات شامل ہیں جن کی بابت کمیٹی کی رائے میں پارلیمنٹ کے ایکٹ ہی کو تجویز کرنا چاہیے۔
آیا اس کے ذریعہ کوئی ٹیکس عائد کیا گیا ہے۔
آیا وہ راست طور سے یا بالواسطہ عدالت کے اختیار کو خارج کرتا ہے۔
آیا وہ کسی تجویز کو مؤثر بہ ماضی کرتا ہے جب کہ اس کی بابت دستور یا ایکٹ ایسا کوئی اختیار واضح طور سے نہیں دیتا۔
کیا اس کی وجہ سے سرکاری آمدنی کے مجموعی فنڈ پر کوئی خرچہ عائد ہوتا ہے۔
کیا وہ دستور سے یا اس ایکٹ سے جس کے تحت وہ بنایا گیا دیے ہوئے اختیار کا غیر معمولی یا غیر متوقع استعمال کرتا ہوا معلوم ہوتا ہے۔
کیا اس کی اشاعت اور اس کو پارلیمنٹ کے سامنے رکھنے میں بیجا تاخیر معلوم ہوتی ہے۔
کیا کسی وجہ سے اس کی ساخت اور اس کے منشا کی تشریح کی ضرورت ہے۔
ہر ایک کمیٹی متعلقہ ایوان میں رپورٹ پیش کرتی ہے۔ کمیٹی کسی دیگر معاملہ پر جس کو وہ ایوان کے غور کے قابل خیال کرے ایوان کی توجہ دلا سکتی ہے۔ کمیٹی وجہ ظاہر کرتے ہوئے قواعد کو مکمل طور سے یا جزءاً منسوخ یا کسی امر کی بابت اس کی ترمیم کے لیے اپنی رائے رپورٹ میں ظاہر کر سکتی ہے۔ کمیٹی اگر ضروری خیال کرے تو قواعد پر غور کرتے وقت متعلقہ وزارت کے نمائندوں کے بیانات بھی لے سکتی ہے۔ کمیٹی کی رپورٹ پر اکثر ایوان میں بحث نہیں ہوتی ہے۔ لیکن حکومت کمیٹی کی رائے کو بہت اہمیت دیتی ہے اور اس میں دیے ہوئے سجھاؤ کو عملی شکل دینے کی کوشش کرتی ہے۔
کمیٹیوں کی رپورٹیں بہت مفید اور پر از معلومات ہوتی ہیں۔ کیوں کہ وہ ہند میں اصول اصول تفویضی قانون پر بہت روشنی ڈالتی ہیں۔ کمیٹیوں کے کیے ہوئے کام اور تفویضی قانون سازی پر ان کی نگرانی کی مستعدی اور قابلیت کا کچھ اندازہ ان کی ان رپورٹوں کا حوالہ دے کر ہو سکتا ہے جو قواعد اور ان کے بنائے جانے کے طریقہ پر رائے زنی اور تنقید سے پُر ہیں۔ کمیٹیوں نے متعدد سفارشیں حکومت کی ایجنسیوں کی قواعد سازی کی اصلاح اور افراد کے مفاد کے تحفظ کے لیے کی ہیں۔ کمیٹیوں کی سفارشوں کے نتیجہ میں قواعد نیز پارلیمنٹری

نگرانی کے متعلق تجاویز میں بہت سی اصلاحات بالا ہدئی ہیں. اس کی ایک مثال یہ ہے کہ آج کل رائج ایوانوں کے سامنے رکھے جانے کا متذکرہ فارمولا لوک سبھا کی کمیٹی کی کوششوں کا نتیجہ ہے۔ کمیٹیوں نے قواعد بنائے جانے کے بعد ان کو ایوانوں کے سامنے رکھے جانے میں تاخیر کے خلاف متواتر اعتراضات کیے ہیں اور اصرار کیا ہے کہ قواعد کو بنائے جانے کے بعد جس قدر جلد ممکن ہو ایوانوں کے سامنے رکھنا چاہیے۔ ان کمیٹیوں کا یہ خصوصی عمل منصبی ہے کہ قواعد کو پارلیمنٹ کے سامنے رکھنے میں بجا ثابت نہ کی جا سکنے والی تاخیر پر توجہ دلائیں۔ ہند میں عام قانونی فارمولے کے تحت قواعد کو بنائے جانے کے بعد جس قدر جلد ممکن ہو پارلیمنٹ کے سامنے رکھنا چاہیے۔ لیکن اکثر قواعد طویل مدت گزر جانے کے بعد رکھے جاتے ہیں۔ ایسی تاخیر پارلیمنٹری نگرانی کے اثر کو کم کر دیتی ہے۔ لہٰذا کمیٹیوں نے اس پر اصرار کیا کہ حکومت کو پہلا ہی موقع ملتے پر قواعد کو ایوانوں کے سامنے رکھ دینا چاہیے۔

اس نقطۂ نظر سے محکموں کی کارگذاری بہت زیادہ اچھی نہیں رہی ہے کیوں کہ رکھنے میں تاخیر موجودہ زمانے کی ہند میں انتظامی قواعد سازی کا عام ڈھنگ ہے۔ ایوانوں کے سامنے رقواعد کے رکھنے میں تاخیر کی خاص وجہ وزارتوں کی غفلت ہے کمیٹیوں کی متواتر سعی کی وجہ سے اس بارے میں محکموں کے عمل کی کچھ اصلاح ہوئی ہے۔

یہ کمیٹیاں قواعد کے ذریعہ عدالتی نظر ثانی کے اختیار میں تخفیف کرنے کی کوشش کرنے کو پسند نہیں کرتی ہیں۔ اور انھوں نے متواتر رائے ظاہر کی کہ عدالتی نظر ثانی کو خارج کرنے والی تجویز اگر اس کی ضرورت محسوس ہو پارلیمنٹ کے ذریعہ کرنی چاہیے۔ نہ کہ تفویضی قانون سازی کے ذریعہ۔ لہٰذا لوک سبھا کمیٹی نے دلی میونسپل کارپوریشن (کونسلر کا انتخاب) قواعد کے قاعدہ ۸۸ پر جس نے ناظم انتخاب کے (Election Commissioner) عمل یا فیصلہ کو عدالتی اعتراض سے مستثنا کرنے کی کوشش کی تھی اعتراض کیا۔ کمیٹی نے قواعد کی تعبیر کرنے کے قطعی اختیار کو قواعد ساز مقتدر میں مرکوز کرنے پر بھی اعتراض کیا۔ یہ سچ ہے کہ عدالتی نظر ثانی کے ایسے اخراج کی عدالتوں پر پابندی نہیں ہے۔ پھر بھی کمیٹی نے توجہ دلائی کہ اس کے باوجود ایسی تجویز قواعد میں نہیں کرنی چاہیے کیوں کہ یہ متعلقہ اشخاص کے دماغ میں یہ گمان پیدا کریں گی کہ عدالت کا اختیار خارج کیا

جا رہا ہے۔
ٹیکس کے عائد کرنے کے متعلق کمیٹیوں نے مستقل مزاجی سے یہ نظریہ اختیار کیا ہے کہ جمہوری اصول کی مطابقت میں مالیاتی محصول کو ایکٹ کے ذریعہ عائد کرنا چاہیے نہ کہ قواعد کے ذریعہ۔ اگر پارلیمنٹ اپنا وقت بچانے کے لیے ٹیکس لگانے کے اختیار کی تفویض ضروری خیال کرے تو اس کو ایسا ایکٹ کے ذریعہ واضح اور لازماً معنوی طور سے کرنا چاہیے کسی ایسے اختیار کے نہ ہوتے ہوئے کمیٹیوں نے قواعد کے ذریعہ کسی ٹیکس کے لگائے جانے پر اعتراض کیا ہے۔ ۱۳۱ نظریہ کی تشریح کے لیے مندرجہ ذیل کا حوالہ دیا جا سکتا ہے۔
ریلوے کا یہ معمول ہے کہ ۱۰ فی صدی سے لے کر ۲۵ فی صدی تک تنسیخی فیس واپس کیے ہوئے غیر استعمال شدہ ٹکٹوں پر لیے ہوئے کرایہ سے منہا کر لی جاتی ہے۔ جب کسی مسافر کو کم وقت کے اندر ضرورتاً اپنا سفر منسوخ کرنا پڑتا ہے۔ لوک سبھا کی کمیٹی نے رائے ظاہر کی کہ ریلوے کو تنسیخی فیس بغیر پارلیمنٹ کے ایکٹ میں دیے ہوئے واضح اختیار کے عائد نہیں کرنا چاہیے۔ کمیٹیوں کو معلوم ہوا کہ ہند ریلوے ایکٹ ۱۸۹۰ میں ریلوے انتظامیہ کو ریلوے ٹکٹوں پر تنسیخی فیس عائد کرنے کی بابت کوئی تجویز نہ تھی۔
کمیٹیوں نے چند قواعد پر ایسی پیچیدہ زبان استعمال کرنے اور ایسے ابہامات درج کرنے پر اعتراض کیا جس کی وجہ سے عوام کو ان کے سمجھنے میں دقت پیدا ہوتی ہے انھوں نے اصرار کیا کہ قواعد کی زبان صاف اور آسان نہ کہ الجھی ہوئی ہونی چاہیے اور ایسی ہو کہ اس کو ہند کے عوام سمجھ سکیں۔
کمیٹیاں اعتراض کرتی رہی ہیں کہ قواعد کو مؤثر بہ ماضی نہ کرنا چاہیے جب تک کہ کہ اصلی ایکٹ میں ایسا کرنے کا اختیار نہ دیا گیا ہو۔ قواعد کا مؤثر بہ ماضی نفاذ اس وجہ سے ناپسند کیا جاتا ہے کہ وہ حاصل شدہ مفادات کو مضرت پہنچاتا ہے۔ حکومت نے اس نظریہ کو اس اضافہ کے ساتھ تسلیم کیا کہ اگر کبھی کسی معاملہ میں تفویضی قانون سازی کو مؤثر بہ ماضی کرنا ضروری خیال کیا جائے تو خیال رکھا جائے گا کہ وہ عدالت کے قائم کیے ہوئے اس اصول سے کہ ایسا نفاذ حاصل شدہ مفادات کو متاثر نہ کرے گا مطابقت رکھے۔ مثال کے طور پر کمیٹیوں کے نظریہ کا لحاظ رکھتے ہوئے مرکزی حکومت کو شکر پر قابو حکم ۱۹۵۵ کو مؤثر بہ ماضی طور سے ترمیم کرنے کے لیے شکر پر قابو مزید

اختیارات) ایکٹ ۱۹۶۲ وضع کرنا پڑا کیوں کہ اصلی ایکٹ (لازمی اشیا ایکٹ) میں جس کے تحت زیرِ غور حکم جاری کیا گیا تھا مؤثر بہ ماضی احکام صادر کرنے کی کوئی تجویز نہ تھی۔

کمیٹیوں نے وقتاً فوقتاً توجہ دلائی کہ زیادہ مناسب ہوگا اگر قواعد کے ذریعہ کی ہوئی تجاویز پارلیمنٹ کے ایکٹ کے ذریعہ کی جائیں۔

تفویضی قانون سازی کا بنیادی فلسفہ یہ ہے کہ پالیسیوں کو قانون سازیہ قائم کرکے ایکٹ میں درج کرنے اور اس کو مؤثر کرنے کے لیے تفصیلاتی تجاویز انتظامیہ کے بنائے ہوئے قواعد کے ذریعہ کی جائیں۔ پھر بھی اکثر ایسا ہوتا ہے کہ وہ معاملات جن پر قانون سازیہ زیادہ معقولیت سے غور کر سکتی ہے قواعد سازی کے وقت غور کے لیے چھوڑ دیے جاتے ہیں۔ اس کا نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ عملیہ پر پارلیمنٹری قابو کی تخفیف ہو جاتی ہے لہٰذا کمیٹیوں پر یہ فرض عائد ہو جاتا ہے کہ وہ دیکھیں کہ آیا قواعد میں ایسے معاملات شامل ہیں جو زیادہ معقولیت سے ایکٹ میں وضع کیے جا سکتے ہیں تاکہ اہم معاملات پارلیمنٹ کے غور سے چھوٹ نہ جائیں۔

مثال کے طور پر لوک سبھا کمیٹی نے وزیروں کی تنخواہ اور بھتے ایکٹ ۱۹۵۲ (SALARIES AND ALLOWANCES OF MINISTERS ACT) کے تحت وزیروں کے بھتوں کے متعلق حکومت کو قواعد سازی کے اختیار کی تفویض کے خلاف اعتراض کیا کیوں کہ اس کا مطلب یہ تھا کہ وزرا خود اپنے ہی لیے قواعد سازی کریں۔ کمیٹی نے کہا کہ ایسے قواعد کو ایوان کے اثباتی ووٹ کے بعد ہی نافذ کرنا چاہیے۔

راجیہ سبھا کی کمیٹی نے کسی مقتدر کو دیوانی عدالت کے تمام اختیارات تفویض کیے جانے کے خلاف اعتراض کیا کہ کسی مقتدر کو عدالت کے اختیارات کی تفویض جو اثباتی اور اصلی قانون کا معاملہ ہے خود ایکٹ کے ذریعہ کرنی چاہیے۔ کمیٹیوں نے اکثر قواعد پر اس وجہ سے بھی اعتراض کیا کہ وہ امتیازی یا قواعد سازی کے اختیار کے متجاوز ہیں یا حکومت کو بہت وسیع اختیارِ تمیزی بغیر مناسب تحفظات کے دیا گیا ہے۔

عام طور سے کہا جا سکتا ہے کہ کمیٹیوں کا کام قواعد میں مندرج پالیسیوں کو قائم کرنا یا ان پر واقعاتی نقطۂ نظر سے نظرِ ثانی کرنا نہیں ہے بلکہ ان کا کام پالیسی اس کی ضرورت اور اس کے نتیجہ کو جانچنا ہے۔ یہ پابندی اس خوف کی وجہ سے عاید کی گئی ہے کہ کہیں

کمیٹیاں مختلف جماعتوں کے ممبران پر مشتمل ہونے کے باعث پالیسی کے معاملات پر منقسم نہ ہو جائیں جس سے ان کی صلاحیت اور مستعدی پر برا اثر پڑ سکتا ہے۔

پھر بھی ان کو سپرد کیے ہوئے فرائض جس کی رو سے ان کو غور کرنے کا اختیار ہے کہ آیا عملیہ نے قواعد سازی کے اختیار کا غیر معمولی یا غیر متوقع استعمال کیا ہے یا نہیں، پالیسی کے معاملہ پر غور کرنے کے اختیار کو عطا کرنے کے بہت نزدیک پہنچ جاتے ہیں حالاں کہ ایسا واضح طور سے کہا نہیں گیا ہے۔ اس زمرہ کے تحت کمیٹیوں نے قواعد پر ان کی غیر معقولیت اور ان کی سختی اور ان کے قدرتی انصاف کے خلاف ہونے تجاوز اختیار اور امتیازی ہونے وغیرہ کی بنا پر تنقید اور اعتراض کیا ہے۔ یہ فارمولا کمیٹیوں کو کسی بھی بنا پر جو وہ چاہیں قواعد پر تنقید اور اعتراض کرنے کا اختیار تمیزی دیتا ہے اور اس کی وجہ سے کمیٹیوں کے جانچ کرنے کے عمل میں لچک پیدا ہو گئی ہے۔

اس اختیار کو کمیٹیاں کیسے استعمال کرتی ہیں۔ اس کو ظاہر کرنے کے لیے چند مثالیں دی جا رہی ہیں۔

ایک حکم کے ذریعہ کسی شکر کی مل کے دائرہ کے اندر گڑ بنانے کے لیے گنّے کے استعمال کی ممانعت کر دی گئی تھی۔ حکم کا خاص مقصد ملوں کو گنّے کی فراہمی تھی۔ لوک سبھا کمیٹی نے اس حکم کے ذریعہ عائد کی ہوئی اِس پابندی کی بابت کہا کہ یہ اُس برائی سے غیر متناسب ہے جس کو دور کرنے کی کوشش کی جا رہی ہے کیوں کہ گنّا پیدا کرنے والوں کو خود اپنے تصرف کے لیے قلیل مقدار میں بھی گڑ بنانے کی اجازت نہ تھی۔

لازمی اشیا ایکٹ کے تحت صادر کیے ہوئے چند احکام نے انتظامیہ کو کسی عمارت یا متعلقہ آراضی میں داخلے تلاش اور گرفت کے بہت وسیع اختیارات دیے تھے۔ کمیٹی نے سمجھاؤ دیا کہ ایسے اختیارات کا مندرجہ ذیل تحفظات کے تابع ہونا لازم ہے۔ تلاش کا اختیار استعمال کرنے والے افسر کو عمارت و متعلقہ آراضی کے دخیل شخص کے سماجی اور مذہبی رواج کا لحاظ رکھنا چاہیے۔ تلاش کے وقت گواہان کو موجود رہنا چاہیے اور گرفت کی ہوئی اشیا کی ایک فہرست مرتب کرنی چاہیے۔ حکومت اس سمجھاؤ پر راضی ہو گئی اور احکام میں مناسب ردّ و بدل کر دیا۔

ایسی بھی مثالیں ہیں جہاں کمیٹیوں نے قواعد پر اس بنا پر اعتراض کیا کہ وہ حکومت

کو بغیر معقول تحفظات قایم کیے ہوئے وسیع اختیارات دیتے ہیں لہذا اس کے بیجا استعمال کا اندیشہ ہے۔

اصطلاح "قابو رکھنے والا" (CONTROLLER) کی لوہے اور اسپات (قابو) ترمیمی حکم (IRON AND STEEL (CONTROL) AMENDMENT) 1965 میں تعریف کی گئی ہے۔ اس کی رو سے اس اصطلاح کا مطلب ہے کوئی شخص جس کا مرکزی حکومت لوہے اور اسپات کنٹرولر کی حیثیت سے تقرر کرے اور اس میں کوئی شخص یا اشخاص کی ایسی جماعت شامل ہے جسے مرکزی حکومت لوہے اور اسپات کے کنٹرولر کے تمام اختیارات یا ان میں سے چند کو استعمال کرنے کے لیے بذریعہ تحریر اختیار دے۔ لوک سبھا کمیٹی نے اس تعریف پر اس وجہ سے اعتراض کیا کہ یہ بغیر کسی زمرے یا ضابطہ بندی کے حکومت کو کسی شخص کے اس کے رتبے یا حیثیت زندگی کا بغیر لحاظ رکھے تقرر کرنے کا وسیع اختیار تمیزی دیتی ہے اور یہ بجا نہیں ہے۔ اس طرح تقرر کیے جا سکنے والے اشخاص بابت رتبے کی کچھ پابندی ہونی چاہیے۔

ہند کے ٹیلی گراف قواعد (INDIAN TELEGRARH RULES) کا ایک قاعدہ ٹیلی گراف مقتدر کو اختیار دیتا ہے کہ وہ کسی ٹیلی فون کو کلی یا جزوی طور سے واپس لے سکتا ہے اگر وہ ایسا کرنا ضروری خیال کرے۔ کمیٹی نے اندیشہ ظاہر کرتے ہوئے کہا کہ لامحدود اختیار کا بیجا اور من مانی استعمال ہو سکتا ہے۔ قواعد میں اس طرح ردّوبدل کرنے کا سجھاؤ دیا کہ اس میں مندرجہ ذیل تحفظات درج ہو جائیں۔

(الف) ٹیلی فون واپس لینے کے قبل ٹیلی فون رکھنے والے کو نوٹس دینا چاہیے۔

(ب) واپس لینے کی تحریری وجہ دینا چاہیے اور ٹیلی فون رکھنے والے کو اس سے مطلع کرنا چاہیے۔

بمبئی بندرگاہ میں سواری لے جانے والی کشتیوں کے متعلق قواعد (PORT OF BOMBAY BY PASSANGFR BOATROLES) ڈپٹی کنزرویٹر کو اختیار دیتے ہیں کہ وہ اگر چاہے تو اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر کسی ایسے شخص کو کشتی رکھنے یا کرایہ پر دینے کا لائسنس نہ دے جس کو وہ بہ وجہ عمر، برا چال چلن یا کسی اور وجہ سے اس کام کے لائق نہ سمجھے۔ لوک سبھا کمیٹی نے اصرار کیا کہ لائسنس دینے سے انکار کرنے کی تحریری وجہ دینا چاہیے

اور ڈپٹی کمشنر وغیرہ کے احکام کے خلاف بالاتر مقتدر کو اپیل کیے جانے کی بھی تجویز کر دینا چاہیے۔
وہ اس پر بھی مصر رہی کہ کسی کاروبار یا تجارت کرنے کے لائسنس کو منسوخ کرنے کا
اختیار قدرتی انصاف کے اصول کے تابع استعمال کرنا چاہیے۔

دھات کے تحفظ اور اس کی ترقی کے متعلق قواعد (CONSERVATION AND
1958 DEVLOPMENT PULES) کے قاعدہ ۲۲۰ کی رو سے ہر کان کے مالک کو تسلیم شدہ
کان کنی یا ارضیاتی اداروں کے طلبا کو ان کی کانوں میں عملی تربیت حاصل کرنے کی اجازت
دینی لازم ہے۔ لوک سبھا کمیٹی نے اس قاعدہ کو اصل ایکٹ سے متجاوز کہا۔

کنٹونمینٹ بورڈ کے ایک ضمنی قانون کی تجویز تھی کہ اگر چرائی کا ٹوکن کھو جائے تو
پانچ روپیہ اور اس کی قیمت کی ادائیگی پر دوسرا دیا جا سکتا ہے۔ کمیٹی نے کہا کہ پانچ روپے
کی اضافی رقم بطورِ تاوان ہے جس کے لگانے کا اصل ایکٹ میں کوئی اختیار نہیں معلوم
ہوتا۔

کھادیر قابو کی بابت حکم کے فقرہ ۲۲ کو کمیٹی نے امتیازی قرار دیا۔ کیوں کہ وہ لائسنس
کا مثنّا یا رجسٹری سرٹیفکٹ کا مثنا جاری کرنے کے لیے حکومت کو مختلف فیس مختلف طبقات
کے کاروباریوں کی بابت مقرر کرنے کا اختیار دیتا تھا۔

کمیٹیوں کو ایوان کی توجہ میں کسی قاعدہ کے متعلق کسی معاملہ کو جس پر ان کی رائے
میں ایوان کو غور کرنا چاہیے لانے کا عام اختیار دیا گیا ہے۔ اس اختیار کے تحت کمیٹی
قواعد کے متعلق ایسے معاملات پر توجہ دلا سکتی ہے جو اس کو سپرد کیے ہوئے فرائض
میں صراحت کی ہوئی کسی شرط کے تحت نہیں آتے ہیں۔ لہٰذا کمیٹیوں کو یہ موقع متعدد
ایکٹوں کے تحت قانون سازی میں تاخیر پر رائے زنی کرنے کا ملا۔ یہ واضح نہیں ہے
کہ ان ایکٹوں پر جو چند امور کی ضابطہ بندی کرنے کی تجویز کرتے ہیں ایسے قواعد کے نہ
ہوتے ہوئے کیسے عمل درآمد کیا جا سکتا ہے! ایک معاملہ میں (دکان ایکٹ ۱۹۵۳ء) قواعد سات سال
تک نہیں بنائے گئے۔ لوک سبھا کمیٹی نے چائے ایکٹ (TEA ACT) کے تحت قواعد کو چودہ
سال تک نہ بنائے جانے پر اعتراض کیا۔ راج سبھا کمیٹی نے غذائی کارپوریشن (FOOD
CORPORATION) کے اپنے ملازمین کی شرائط خدمت کی تجویز کرنے والے ضوابط
کو بہت تاخیر سے ۱۹۷۰ میں بنانے پر۔ جب کہ کارپوریشن ۱۹۶۴ء میں پاس ہوئے

ایکٹ کے تحت ۱۹۶۵ میں قائم کر دیا گیا تھا، مخالفانہ رائے زنی کی۔

لوک سبھا کمیٹی نے سرکاری گزٹ میں قواعد کی اشاعت کے طور وطریقہ پر بھی سجھاؤ دیا اس کو مدنظر رکھتے ہوئے کہ ان کو تلاش کرنے میں لوگوں کو آسانی اور سہولت ہو۔ ایسی صورت میں بھی جہاں ایکٹ میں قواعد کی اشاعت کی کوئی تجویز نہ ہو کمیٹیوں کا اصرار ہے کہ قواعد سرکاری گزٹ میں شائع کیے جائیں۔ ہر قانون کی طرح تفویضی قانون کو صرف واضح اور معیّن ہی نہ ہونا چاہیے بلکہ واضح اور معیّن کیے جانے کے قابل بھی ہونا چاہیے۔ کمیٹیوں کا یہ نظریہ ہے کہ ایسے قوانین کی اشاعت متاثر ہونے والے اشخاص کے تحفظ اور انتظامیہ ایجنسی کو جمہوری اصول کے ساتھ مطابقت قائم رکھنے کے لیے بہت ہی زیادہ اہمیت رکھتی ہے۔ کمیٹیوں نے کچھ مزید سجھاؤ قواعد سازی اور اس کی اصلاح کے لیے دیے ہیں۔

کمیٹی کے کام کے اوپر دیے ہوئے خلاصہ سے ظاہر ہوگا کہ دونوں ایوانوں کو تفویضی قانون سازی کی بابت کمیٹیاں اہم ایجنسیاں ہیں جن کے ذریعہ ہند میں تفویضی قانون سازی پر قابو رکھا جاتا ہے۔ انھیں کمیٹیوں کے ذریعہ پارلیمنٹ حکومت کے ان محکموں پر جن کو قانون سازی کا اختیار دیا گیا ہے نگرانی اور ایسی قانون سازی پر قابو رکھتی ہے۔ یہ کمیٹیاں بہت کارآمد عمل انجام دیتی آرہی ہیں اور عمل قانون سازی میں انتظامیہ کے اختیار کرنے کے لیے کوئی اصول اور معیار قائم کرنے کی کوشش کرتی رہی ہیں۔ کمیٹیوں کا کام نہ صرف تصحیحی اور تنقیدی ہے بلکہ انسدادی بھی ہے۔ ان کمیٹیوں کی قدر صرف اس بات سے نہیں ہے کہ انھوں نے متعدد معاملات میں انتظامیہ کی غفلت ظاہر کر دی۔ ان کا وجود انتظامیہ کو چوکنا رکھنا ہے۔ اور ان کو ان امور سے باز رکھنا ہے جن پر کمیٹیوں نے اعتراض کیا ہے۔ لہٰذا انتظامیہ اپنے قواعد سازی کے اختیار کے استعمال میں محتاط رہتا ہے۔ کمیٹیوں اور حکومت کے درمیان بہت زیادہ تعاون ہے۔ اور حکومت نے کمیٹیوں کے دیے ہوئے بہت سے سجھاؤ کو عملی شکل دی ہے۔

ان صورتوں میں جہاں کمیٹیوں اور حکومت میں اختلاف رائے پیدا ہوتا ہے دونوں کے درمیان کوئی ایسا اصول قائم کرنے کی غرض سے جس پر دونوں متفق ہو جائیں مباحثہ ہو جاتا ہے۔ اس پر بھی تو جہ رکھنا چاہیے کہ کمیٹیاں تفویضی قانون کے تحت پالیسی کی حقیقت پر غور نہیں کرتی ہیں اور یہ کہ انتظامیہ کی پالیسی سازی کا ایک دائرہ کمیٹیوں کی

تنقیدی نظر سے بری ہے۔ اس حد تک کمیٹی کا اثر محدود ہے کیوں کہ آج کل زیادہ تر پالیسی انتظامیہ اپنے قواعد سازی کے اختیار کے ذریعہ قایم کرتی ہے اور قانون سازیہ ہمہ وقت پُر اثر طور سے ایسی پالیسیوں کی جانچ نہیں کر سکتی ہے۔ لہٰذا تفویضی قانون سازی پر پارلیمنٹری قابو کی کمزوری قایم رہی اور اس خلا کو پر کرنے کے لیے کوئی مؤثر طریقہ ابھی تک ایجاد نہیں ہوا ہے بجز مشورہ کرنے کے طریقہ کے جس کا ذکر آگے آئے گا۔

# اشاعت

اس مقولہ سے لوگ بخوبی واقف ہیں کہ قانون سے بے خبری کوئی عذر نہیں ہے۔ لیکن اس کا جائز اطلاق اسی صورت میں ہو سکتا ہے جب وقتاً فوقتاً وضع کیے ہوئے قوانین کے لیے کوئی طریق اشاعت موجود ہو۔ قانون سازیہ کے وضع کیے ہوئے قوانین کی صورت میں اس کی بہت کافی اشاعت ہو جاتی ہے۔ کیوں کہ اکثر ایوانوں کے اندر کئی یوم تک بحث جاری رہتی ہے۔ وہ کئی مرحلے طے کرتا ہے اور اختیارات کے ذریعہ اس کی اشاعت بھی ہو جاتی ہے۔ لیکن اس قدر اشاعت انتظامیہ کی قانون ساری کے متعلق نہیں ہوتی۔ ایک فرد کے لیے تفویضی قانون کی اشاعت قانون سازیہ کے کسی ایکٹ کی اشاعت سے اہمیت میں کم نہیں ہے کیوں کہ اسے متعدد معاملات میں تفویضی قانون ہی کی طرف یہ تفتیش کرنے کی غرض سے کہ اس کو کیا کرنا چاہیے اور کیا نہیں رجوع ہونا پڑتا ہے لہٰذا لازم ہے کہ قواعد کی اشاعت کے لیے کافی مؤثر ذرائع اختیار کیے جائیں تاکہ لوگ کسی معاملہ میں قواعد سے ناواقفیت کی وجہ سے غلطی میں نہ پڑ جائیں۔

انگلینڈ میں تفویضی قوانین کی اشاعت کا تعین قانونی نوشتہ جات ایکٹ (STATUTORY INSTROMENT ACT) ۱۹۴۶ء کے ذریعہ کیا گیا۔ عام اہمیت کا قانون و نوشتہ ملکہ کے تابع (QUENSPRINTER) کے پاس نمبر ڈالنے۔ چھاپنے اور عوام کو فروخت کرنے کے لیے بھیجا جاتا ہے۔ کسی شخص کے خلاف کسی قانونی نوشتہ کے تحت کسی جرم کی کارروائی میں یہ عذر کرنا بجا ہوگا کہ وہ نوشتہ ملکہ کے اسٹیشنری آفس (STATIONERY OFFICE) سے مبینہ ارتکاب جرم کے وقت تک جاری نہیں ہوا تھا جب تک ثابت نہ کر دیا جائے کہ اس قانون نوشتہ کے منشا کو اس سے متاثر ہونے والے اشخاص کے علم میں لانے کے لیے

مناسب اقدام کیے گئے تھے۔ لہٰذا یہ تجویز یقین دہانی کراتی ہے کہ عوام کو کسی خاص قانونی نوشتے سے آگاہ ہونے کا موقعہ ملنا چاہیے قبل اس کے کہ اس کی خلاف ورزی کی بناپر کوئی کارروائی کامیابی کے ساتھ کی جاسکے۔ یہ تجویز اس خطرہ سے بچنے کی کوشش کرتی ہے کہ کہیں کوئی شخص کسی ایسے قاعدہ کی خلاف ورزی کی بنا پر مجرم قرار نہ دے دیا جائے جس کے وجود سے آگاہ ہونے کا اس کے پاس کوئی بھی ذریعہ نہ ہو۔ چند مستثنیات کے تابع ہر ایک نوشتہ پر اس تاریخ کا جس پر نافذ ہوا یا ہوگا اندراج ہونا لازم ہے۔

امریکہ میں ۱۹۳۵ء کے قبل تفویضی قانون کی اشاعت کے لیے کوئی تجویز نہ تھی لہٰذا متاثر رہنے والے اشخاص اس سے ناواقف رہتے تھے۔ اور ان کے لیے ان پر قابل اطلاع قواعد کا تلاش کرنا دشوار تھا۔ یہ غیر اطمینانی صورتِ حال پناما کے معاملہ میں نمایاں ہوگئی جس میں امریکی سپریم کورٹ کو معلوم ہوا کہ ناکافی اشاعت کی وجہ سے صنعت کے ادارے نافذ کرنے والے افسر اور تحتی عدالتیں ناواقف تھیں کہ وہ این۔ آر۔ اے (N.R.A) کا ضابطہ جس کی بنا پر کارروائی کی گئی تھی رد کر دیا گیا تھا۔ اس انکشاف اور اس کے باعث واقع ہوئے ہنگامہ کی وجہ سے کانگریس کو فیڈرل رجسٹریشن ایکٹ (FEDERAL REGISTRATION ACT) ۱۹۳۵ وضع کرنا پڑا۔ اس ایکٹ نے ایک فیڈرل رجسٹر قایم کیا جس میں قواعد کی اشاعت کیے جانے کی تجویز کی۔ قواعد کی اشاعت سے باز رہنا نقص پیدا کرنے کا باعث تھا۔ یعنی وہ قواعد ان سے ناواقف اشخاص کے بمقابل جائز نہ تھے۔ تفویضی قانون کی اشاعت کی تجویز کو انتظامیہ طریقہ کار ایکٹ (ADMINISTRATIVE PROCEDUE ACT) ۱۹۴۶ نے اور مستحکم کر دیا۔ اس ایکٹ کو دفعہ ۳ الف کے تحت ہر ایجنسی کیلیے مندرجہ ذیل امور کی فیڈرل رجسٹر میں اشاعت کرنا لازم تھا۔

(۱) اس کے مرکزی اور علاقئی نظام کی کیفیت اس قطعی اختیار کی تفویض کو شامل کرتے ہوئے جو اس ایجنسی نے کی ہو۔

(۲)......

(۳) وہ اثباتی قواعد جن کو قانون کے ذریعہ دیے ہوئے اختیار کی رو سے اختیار کیا گیا ہو اور عوام کی رہنمائی کے لیے ایجنسی کی قایم کی ہوئی پالیسی اور اختیار کی ہوئی تعبیر لیکن وہ قواعد نہیں جن کی قانون کے تحت نامزد شخص پر اس کے پتہ پر تعمیل کی گئی

ہو۔ دفعہ ۴ (c) کی رو سے قواعد کو ان کے نفاذ کی تاریخ سے کم سے کم تیس یوم قبل اشاعت کرنا لازم تھا بجز اس صورت کے جب ایجنسی کسی معقول وجہ سے کوئی دیگر تجویز کرے۔ اور یہ امر بھی قواعد کے ساتھ شائع کیا جائے گا۔ یہ تجویز ایجنسی کو ان قواعد کے فوری نفاذ کی بابت جس کا وہ مفاد عامہ میں فوری نفاذ کرنا چاہے، اختیار تمیزی دیتی ہے۔

فیڈرل رجسٹر میں اشاعت کے علاوہ قواعد فیڈرل رجسٹر کے مجموعہ میں تدوین شدہ شکل میں شامل کیے جاتے ہیں۔ مجموعے کے رجسٹر میں ایک سالانہ ضمیمہ جس میں گزرے سال میں کی ہوئی ترمیمات درج ہوتی ہیں۔ رواں سال کے لیے شامل کر دیا جاتا ہے۔ فیڈرل رجسٹر کے مجموعے کی اشاعت کے لیے اختیار فیڈرل رجسٹریشن ایکٹ کی دفعہ ۳۱ (الف) میں درج ہے۔ یہ تجویز کسی شخص کو قواعد اور ان میں کی ہوئی ترمیمات کی تلاش میں سہولت پیدا کرتی ہے۔

انگلینڈ اور امریکہ کی متذکرہ بالا تجاویز کے برخلاف ہند میں کوئی عام قانونی تجویز تفویضی قوانین کی اشاعت کو لازم کرنے یا اس کی ضابطہ بندی کرنے کے لیے نہیں ہے۔ پھر بھی جب اصل اثباتی قانون کے تحت اشاعت کرنی ہوتی ہے یا بطور معمول بھی قواعد کی اشاعت سرکاری گزٹ میں کی جاتی ہے۔ ہند میں کوئی تصنیف فیڈرل رجسٹر کے امریکی مجموعے کی طرح نہیں ہے۔ حالاں کہ حکومت ہند نے ۱۹۶۰ سے قانونی قواعد اور احکام کی سرخی کے تحت مختلف قواعد کی ایک مجموعے کی شکل میں تصنیف شروع کر دی ہے۔ پھر بھی یہ فعل بہت سست رفتار ہے۔ صرف ۷ نسخے اس وقت تک تیار کیے گئے ہیں اور وہ بھی زمانہ حال تک مکمل نہیں ہیں اور ان میں کوئی ضمیمہ بھی شامل نہیں ہے۔ خاص مضامین پر وزارتوں نے کتابیں (MANUALS) مرتب کی ہیں جن میں اس کے تحت بنائے ہوئے تمام متعلقہ قوانین اور قواعد درج ہوتے ہیں۔ لیکن یہ بھی اکثر موجودہ وقت تک کی مکمل معلومات نہیں ہوتی ہیں۔

تفویضی قوانین کے جواز کے لیے قواعد کی اشاعت اور متعلقہ افراد کو ان سے مطلع کرنا ایک لازمی مطلوبہ امر ہے۔ یہ امر اس وقت بھی لازم ہوتا ہے جب ایکٹ اس کے بارے میں خاموش بھی ہو۔ ہرلا[1] بنام راجستھان میں انتظامیہ کا بنایا ہوا زیر غور قانون حکومت

---

467-SC-1951-A.I.R.

کے محافظ خانہ میں بغیر کبھی دن کی روشنی دیکھے ہوئے دفن رہا۔ زیر غور قانون کے بنانے جانے کے وقت اشاعت کو مطلوبہ کرنے کا کوئی قانون نہ تھا۔ سپریم کورٹ نے اس قاعدہ کو ناجائز قرار دیا۔ عدالت نے اس بات پر زور دیا کہ کوئی مناسب قسم کا اعلان یا اشاعت قانون کو مؤثر بنانے کے لیے لازم ہے کیوں کہ کسی شخص کو ایسے قانون کے تحت سزا دینا جس کی اس کو کوئی واقفیت نہ ہو اور جس کا علم وہ معقول مستعدی سے عمل کرتے ہوئے بھی نہ حاصل کر سکے قدرتی انصاف کے خلاف ہوگا۔ لیکن عدالت نے اس بات کو مبہم چھوڑ دیا کہ اشاعت کا کون سا طریقہ استعمال کیا جائے۔ قواعد کی اشاعت پر نریندر کمار بنام ہند کی یونین میں بھی زور دیا گیا (NON FERROUS MATAL CONTROL ORDER) ۱۹۵۸ کے فقرہ ۳ نے کسی شخص کو لوہا نہ رکھنے والی دھات کو حاصل کرنے کی ممانعت کر دی تھی بجز مرکزی حکومت کے وقتاً فوقتاً صراحت کیے ہوئے اصول کے تحت کنٹرولر کے دیے ہوئے لائسنس کے ذریعہ اصل ایکٹ کی اثباتی تجویز (لازمی اشیا ایکٹ ۱۹۵۵ کی دفعہ ۳) کا مطلب تھا کہ اس ایکٹ کے تحت بنائے جانے والے تمام قواعد کی سرکاری گزٹ میں اشاعت کی جائے اور وہ پارلیمنٹ کے دونوں ایوانوں میں رکھے جائیں۔ مرکزی حکومت نے صنعت کے اعلا مشیر (CHIEF INDUSTRIAL ADVISOR) کو بذریعہ خط ان اصولوں کی اطلاع دے دی جن کو لائسنس دینے میں لائسنس دینے والا مقتدر اختیار کرے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ یہ قواعد قانونی طور سے مؤثر نہیں ہیں۔

حسب معمول تین مختلف صورتیں موضوعہ قوانین میں پائی جاتی ہیں۔

اوّل۔ زیادہ تر موضوعہ قوانین قواعد کی اشاعت سرکاری گزٹ میں کرنے کی تجویز کرتے ہیں۔

دویم۔ کچھ تجویز کرتے ہیں کہ قواعد ساز مقتدر کی خواہش کے مطابق ان کی اشاعت کی جائے۔

سویم۔ کچھ موضوعہ قوانین اشاعت کے موضوع پر خاموش ہوتے ہیں۔

اخیری صورت میں ہرلاا ور دیگر مقدمات کی بنا پر کہا جاسکتا ہے کہ کسی قسم کی اشاعت

---

ط۔ 430 .CS 1960 A.I.R.

ضروری ہے اگرچہ اس موضوع پر ایکٹ خاموش بھی ہو۔ مہاراشٹر بنام جارج میں
سپریم کورٹ نے کہا کہ اسی صورت میں جب قانونی طور سے اشاعت مطلوب نہ ہو قواعد کی
اشاعت عام طور سے استعمال کیے جانے والے طریقہ سے اور ایسے ذریعہ سے کی جائے جو
عموماً عام اشخاص کو قواعد بنائے جانے کی اطلاع دینے کے لیے اختیار کیا جاتا ہے۔ سرکاری
گزٹ میں اشاعت متعلقہ اشخاص کو اطلاع دینے کا عام طریقہ ہے۔ لہذا اس مقدمہ میں یہ طریقہ
کافی خیال کیا گیا۔ دوسری صورتوں میں عدالتوں کا نظریہ یہ رہا ہے کہ قواعد ساز مقتدر کو
اشاعت کا طریقہ مقرر کر دینا چاہیے اور قواعد کی اس کے بموجب اشاعت ہونی چاہیے۔
پہلی صورت میں سرکاری گزٹ میں اشاعت قواعد کے جواز کے لیے ضروری معلوم ہوتی ہے۔
ایکٹ سے مطلوبہ طریقہ سے یا عام طریقہ سے قواعد کی اشاعت کا قانونی اثر یہ ہے
کہ تمام متعلقہ اشخاص کو اطلاع ہونا قیاس کر لیا جائے گا اور ایسی صورت میں قانون
سے لاعلمی کوئی دفاعی عذر نہیں ہو سکتا ہے۔ ایسا قیاس اس صورت میں بھی ہوگا جب
کسی شخص کو قواعد کا علم حاصل کرنے کے لیے کوئی مناسب ذریعہ بھی نہ ہو جیسا کہ
جارج کے معاملہ میں ہوا جہاں ریزرو بینک آف انڈیا (RESERVE BANK OF INDIA) کا اظہار نامہ مؤرخہ ۸ رنومبر ۱۹۶۲ سرکاری گزٹ میں ۲۴ رنومبر ۱۹۶۲ کو شائع ہوا اور
ملزم نے سوئٹزرلینڈ کو بہ تاریخ ۲۷ رنومبر ۱۹۶۲ چھوڑا اور دوسرے روز اپنے ساتھ اظہار
نامہ کی خلاف ورزی کرتے ہوئے سونا لے کر ہند میں داخل ہو گیا۔ عدالت نے فیصلہ دیا
کہ اظہار نامہ شایع ہو چکا تھا۔ اور ہند میں اس کی اطلاع ہو چکی تھی۔ لہذا اس سے ملزم
کی لاعلمی بالکل غیر متعلقہ امر ہے۔
بنگلور ڈبلیو۔ سی اور ایس ملس کمپنی بنام بنگلور کارپوریشن میں تفویضی قانون جائز
قرار دیا گیا حالانکہ اس کی سرکاری گزٹ میں جیسا کہ ایکٹ سے مطلوب تھا اشاعت نہیں ہوئی
تھی۔ زیر غور ٹیکس کو ضروری قرار داد پاس ہونے کے بعد میونسپلٹی کا ٹیکس کو عائد کرنا
تھا۔ قرار داد مقامی اخبارات میں شایع کرادی گئی تھی۔ اور اس سے متاثر ہونے والے

---

لے A.I.R 1965 SC 722

ٹے A.I.R 1962 SC 1263

اشخاص کو اس کی اطلاع بھی کر دی گئی تھی۔ اس ایکٹ میں ایک قانونی تجویز یہ تھی کہ اس کے تحت کیے ہوئے کسی امر یا کی گئی کسی کارروائی پر صرف اس امر یا کارروائی میں کسی ایسے نقص یا بے ضابطگی کی بنا پر جو نفس معاملہ پر اثر انداز نہ ہوتی ہو اعتراض نہ کیا جائے گا۔ اس فقرہ کی بنا پر سپریم کورٹ نے قرار دیا کہ نقص رفع ہو گیا۔ اس معاملہ پر بہت سی ایسی صورتیں تھیں جن کی وجہ سے اس معاملہ پر نظیر نہیں مانا جا سکتا کہ اشاعت کا عام طریقہ لازمی اور حکمی ہے۔ پہلی صورت۔ ٹیکس عائد کرنے کی تحریک کی ماقبل اشاعت ہو چکی تھی اور اس پر اعتراضات مانگے جا چکے تھے۔ دوسری صورت۔ وہ میونسپلٹی کی قرارداد تھی نہ کہ عملیہ کو عام طور سے قانون سازی کا تفویض کیا ہوا اختیار۔

تیسری صورت۔ وہاں عدالت کا اختیار خارج کرنے کے لیے ایک فقرہ بھی تھا۔ یہ مسئلہ کہ آیا اشاعت کے طریقہ کی بابت تجویز حکمی ہے یا ہدایتی بعید از شبہ نہیں ہے۔ عموماً قانون سازی کا اختیار دینے والے ایکٹوں میں ایک فارمولا اس طور سے درج کر دیا جاتا ہے۔ مرکزی حکومت سرکاری گزٹ میں اشاعت کے ذریعہ اس ایکٹ کی اغراض کو پورا کرنے کے لیے قواعد بنا سکتی ہے۔ کیا قواعد جائز ہوں گے اگر وہ سرکاری گزٹ میں شایع نہ کیے جائیں بلکہ کسی دیگر طریقہ سے مشتہر کیے جائیں۔ مختلف وجوہ سے زیادہ صحیح رائے یہ معلوم ہوتی ہے کہ سرکاری گزٹ میں اشاعت کی تجویز لازمی مانی جائے اور اس طور سے شائع نہ کیے گئے قواعد کے جواز کو تسلیم نہ کیا جائے۔ زیر غور قانونی تجویز "سرکاری گزٹ" میں اشاعت کے ذریعہ قواعد" بنانے کا حوالہ دیتی ہے لہذا یہ ایک معقول بحث ہو گی کہ قواعد بنائے ہوئے" متصور نہیں ہو سکتے اگر اس طور سے شایع نہ کیے گئے ہوں۔

اب تک تمام مقدمات میں جن میں سپریم کورٹ کو اس مسئلہ پر غور کرنے کا موقع ملا ہے اس نے قواعد کے جواز کے لیے کسی تسلیم شدہ اشاعت کے طریقہ سے اشاعت کے ضروری ہونے پر زور دیا ہے۔ عدالت نے برلا کے معاملہ میں قواعد کے مؤثر ہونے کے قبل کسی قابل تسلیم طریقے یا رواجی طور سے ان کی اشاعت پر زور دیا ہے۔ اس طرح کی رائے کا عدالت نے نریندر ناتھ بنام جارج میں اظہار کیا۔ ایک ایسا عدالتی فیصلہ بھی ہے جس میں سرکاری گزٹ میں قواعد کی اشاعت کی تجویز حکمی قرار دی گئی۔ بیسالا سری منوج کے معاملے

میں قواعد کی سرکاری گزٹ میں اشاعت مطلوب تھی لیکن چونکہ ان کی اشاعت ضلع گزٹ میں کی گئی تھی وہ قابل نفاذ نہیں قرار دیے گئے۔

کسی فرد کے نقطۂ نظر سے کسی قاعدہ کا غیر معروف اختیارات وغیرہ میں شایع کرانا منصفانہ امر نہ ہوگا۔ اوّلاً مطلوبہ طریقے سے قواعد کی اشاعت فرد کے دماغ میں قواعد کے بنائے جانے کا یقین پیدا کرتی ہے۔

دوئم۔ اشاعت قواعد تک فرد کی آسانی سے رسائی کا باعث ہوتی ہے۔ ایکٹ کو پڑھنے سے وہ معلوم کر سکتا ہے کہ قواعد کی کہاں تلاش کی جائے اور یہ امران افراد کے لیے بھی اہمیت اختیار کرتا ہے جو ابتدائی مرحلے میں قواعد سے لاعلم رہے اور بعد کو ان سے واقف ہونا چاہتے ہیں۔ یہ رسائی اور زیادہ آسان ہو جاتی ہے اگر مطلوبہ طریقہ وہ ہو جس سے دیگر قواعد کی عموماً اشاعت کی جاتی ہے چوں کہ مطلوبہ جگہ پر اشاعت کرنا افراد کے فائدہ کے لیے ہوتا ہے لیکن طریقِ اشاعت کو حکمی جاننا زیادہ مناسب معلوم ہوتا ہے۔ خاص طور سے ایسی صورت میں جب وہ قواعد دیوانی یا فوجداری کا وجوب ان پر عاید کریں۔

اگر گزٹ میں ان کی اشاعت ہدایتی سمجھی جائے اور اشاعت کرنے سے باز رہنا قواعد کے جواز پر مضرت رساں نہ سمجھا جائے تو دو نتیجے نکلتے ہیں۔

(۱) اشاعت نہ کیے جانے کی صورت میں تفویضی قانون کا اس شخص کے خلاف نفاذ نہیں ٹھیک کہا جا سکتا جس کو اس کی واقعی واقفیت یا اس کا علم نہ ہو جب تک ظاہر نہ کر دیا جائے کہ اس سے متاثر ہونے والے لوگوں کو ان سے واقف کرانے کے لیے مناسب اقدامات کر لیے گئے تھے (۲) قواعد ساز مقتدر ان قواعد کا پابند ہوگا اور وہ شخص بھی ان سے فائدہ اٹھا سکتا ہے جو پہلے ان سے واقف نہ ہو مگر ان کا علم اسے بعد کو ہوا ہو۔ اگرچہ ان کی اشاعت سرکاری گزٹ میں نہ بھی ہوئی ہو بلکہ کسی دیگر طریقہ سے ہوئی ہو۔

اس کا بھی ذکر کر دینا چاہیے کہ امریکہ کے نظریہ کے مطابق ایسی اشاعت کا مطلوب ہونا صرف ہدایتی معلوم ہوتا ہے کیوں کہ کسی جگہ اشاعت کرنے کا مفہوم "تعبیر اطلاع دہانی" ہے۔ اور اگر واقعی اطلاع لے لی جائے تو یہ بہترین اطلاق ہے۔

انگلینڈ میں بھی اشاعت کے طریقے کا مطلوب ہونا صرف ہدایتی معلوم ہوتا ہے۔

فوجداری کی ذمہ داری عاید کرنے والے معاملات میں قانونی نوشتہ جات ایکٹ ۱۹۲۶ء جس کا ذکر اوپر ہو چکا ہے تجویز کرتا ہے کہ اگر معقول اقدام قانونی نوشتہ سے عوام کو مطلع کرنے کی غرض کے لیے لیے گئے ہیں تو ملکہ کے اسٹیشنری آفس سے بیان کیے ہوئے جرم کے ارتکاب کے وقت اس کا عدم اجرا کوئی دفاعی عذر نہ ہوگا۔ انگلینڈ میں اس ایکٹ کی دفعہ ۲ (۱)، قواعد کو اشاعت کے ذریعہ بنائے جانے کا حوالہ نہیں دیتی ہے بلکہ کسی قانونی نوشتہ کے بنائے جانے کے بعد اس کی فوراً اشاعت کا ذکر کرتی ہے۔

ہند میں جیسا اوپر ذکر کیا گیا ہے عام فارمولا کہتا ہے کہ قواعد سرکاری گزٹ میں اشاعت کے ذریعہ بنائے جائیں گے۔ اسلوب بیان میں اختلاف کی وجہ سے معقول طور سے یہ بحث ہو سکتی ہے کہ انگلش کے اصول ملکہ کے اسٹیشنری آفس کے ذریعہ قواعد کے جاری کرنے کو ہدایتی سمجھنے کا اطلاق ہند میں نہیں ہو سکتا ہے۔

تفویضی قانون کا کس وقت نفاذ ہوتا ہے اس کے نفاذ کے دن کا اس کی اشاعت سے اس کا تعلق ہے۔ عموماً قواعد خود اپنے نفاذ کی تاریخ کا ذکر کر دیتے ہیں۔ اگر یہ تاریخ ان کے نفاذ کی تاریخ کے بعد ہو تو کوئی دقت پیدا نہیں ہوتی ہے اور قواعد ذکر کی ہوئی تاریخ سے نافذ ہو جاتے ہیں۔ اگر یہ تاریخ ان کے نفاذ کی تاریخ سے قبل کی ہو تو بھی وہی تاریخ ان کے نفاذ کی ہوگی۔ تاوقتیکہ وہ مؤثر بہ ماضی کیے جانے کی وجہ سے باطل نہ قرار دے دیے جائیں۔

جب نفاذ کی کوئی تاریخ قواعد میں نہ دی گئی ہو تو تین ایسی تاریخیں ہیں جن پر اس کا نفاذ مانا جا سکتا ہے (۱) ان کے وضع کیے جانے کی تاریخ (۲) ان کی اشاعت کی تاریخ یا (۳) اس صورت میں جب ان کی اشاعت گزٹ میں مطلوب ہو اس گزٹ کے شائع ہونے کی تاریخ۔

دقت اس وجہ سے پیدا ہوتی ہے کہ قواعد کے بننے اور ان کی اشاعت کے درمیان ایک وقفہ حائل ہوتا ہے۔ جارج کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ زیر غور قواعد کم سے کم گزٹ شائع ہونے کی تاریخ پر نافذ ہو گئے (اظہار نامہ مورخہ ۸ر نومبر ۲۸ر نومبر کو شائع ہوا تھا)، اور اس سوال کو کہ آیا وہ قواعد کسی پہلی تاریخ پر نافذ ہوئے بغیر فیصلہ چھوڑ دیا۔[1]

---

[1] رام جیت لال بنام میونسپل کمیٹی بیپارا۔

یہ سچ ہے کہ ایکٹ اسی روز نافذ ہوجاتا ہے جس روز وہ بنایا گیا لیکن ایسی صورت کا اطلاق قواعد پر نہیں ہوتا ہے۔ کیوں کہ قواعد سازی کی کارروائیاں شائع نہیں ہوتی ہیں۔ الہ آباد ہائی کورٹ نے طے کیا کہ سرکاری ملازمین کی شرائط خدمت کے متعلق قواعد اسی روز نافذ ہو گئے جس روز وہ بنائے گئے۔ عدالت نے ان قواعد کا تعزیری نوعیت کے قواعد سے یہ کہہ کر امتیاز کیا کہ ''ہم ایسے قواعد پر غور کر رہے ہیں جن کو مالک نے اپنے ملازمین کی شرائط خدمت کے متعلق بنائے ہیں۔ کوئی معقول وجہ نہیں معلوم ہوتی کہ یہ قواعد بنائے جانے کی تاریخ پر کیوں نہ نافذ ہو جائیں[1]۔

پھر بھی اگر قواعد کی اشاعت لازمی اور حکمی ہو تو یہ واضح ہے کہ وہ گزٹ کے شائع ہونے کی تاریخ پر نافذ ہوں گے اور اس سے قبل نہیں۔ چوں کہ کسی قسم کی اشاعت بہرحال لازم ہے قواعد کے مُؤثر ہونے کے لیے ان کے بنائے جانے کی تاریخ غیر متعلقہ ہے اور تیسری تاریخیں متعلقہ ہو جاتی ہیں۔

قواعد کے نفاذ کا وقت غیر یقینی اور مذبذب ہونے کو مدِ نظر رکھتے ہوئے سپریم کورٹ نے یہ رائے ظاہر کی ہے کہ انگلینڈ کے قانونی نوشتہ جات ایکٹ کی طرح کوئی ایکٹ وضع کرنا چاہیے۔ بہترین صورت یہ معلوم ہوتی ہے کہ قواعد کا اعلان کرنے والے گزٹ میں شائع کی ہوئی تاریخ کو نفاذ کی تاریخ مان لینا چاہیے۔ (یعنی تیسری تاریخ)۔

قواعد کی اشاعت میں خاص نقص یہ تھا کہ وہ سب گزٹ میں ایک ہی جگہ شائع نہیں کیے جاتے تھے۔ اور ان کی تعداد بندی کے طریقہ میں یکساں روی نہیں ہوتی۔ لہٰذا ان کا حوالہ دینا دشوار ہو جاتا تھا۔ لہٰذا اولاً کمیٹی نے خواہش ظاہر کی کہ تمام قانونی قواعد اور احکام گزٹ میں ایک ہی جزء میں شایع کیے جائیں اور معینہ طور سے سال بہ سال ان کی تعداد بندی کی جائے۔ اس سجھاؤ پر راضی ہونے میں حکومت کو دشواری محسوس ہوئی تب کمیٹی نے ذیل کے سجھاؤ دیے۔

(۱) حکومت کو یقین کرنا چاہیے کہ اس کے اظہارنامے جن میں خاص دستور اور قانونی قواعد اور احکام درج ہوں گزٹ میں مناسب جگہ اور مناسب جزء میں شائع ہوں۔

(۲) ایک سالانہ مجموعی عددنما (INDEX) جاری کیا جائے۔

---

[1] سنارسی داس بنام یو پی۔ 393 All. 1959. A.I.R

(۳) ایک ماہانہ انڈکس مرتب کی جائے جس میں گزٹ کے کسی حصہ یا جز میں شائع کیے ہوئے اظہار نامے درج ہوں۔

(۴) گزٹ کے ہر حصہ اور جز میں قواعد کے متعلق اظہار ناموں کی تعداد بندی معینہ طور سے سال بہ سال واضح سابقہ (PREFEX) کے ساتھ واضح کی جائے

(۵) قواعد کے متعلق کسی اظہار نامہ کا حوالہ اس کے مرکزی نمبر اور سال اشاعت کو دے کر دیا جائے۔

ان سفارشوں کا نتیجہ یہ ہوا کہ حکومت نے قواعد کی اشاعت کی بابت ذیل کی اسکیم میں پہلی مارچ ۱۹۵۸ سے قائم کی۔

قانونی قواعد اور احکام کی مسلسل تعداد بندی تین علاحدہ علاحدہ مجموعوں میں کی جائے اور ہر مجموعہ کے ساتھ ایک واضح سابقہ ہو۔

مرکزی حکومت کی وزارتوں (بجز وزارتِ دفاع) اور مرکزی مقتدران (بجز یونین علاقوں کے ناظم) (UNION TERRITORT) کے جاری کیے ہوئے عام قانونی قواعد اور احکام کی مسلسل اور علاحدہ علاحدہ تعداد بندی کرکے جی۔ایس۔آر (G.S.R) کے سابقہ کے ساتھ ہند کے گزٹ کے حصہ ۱۱۔جز ۳ تحت جز (۱) میں شائع ہوں اور جو عام ماہیت کے نہ ہوں وہ حصہ ۱۱ جز ۳ تحت جز (۱۱) میں ایس او (S.O) کے سابقہ کے ساتھ اور مسلسل اور معینہ تعداد بندی کرکے شائع ہوں۔

وزارتِ دفاع کے جاری کیے ہوئے قانونی قواعد اور احکام ایس آر او (S.R.O) کے سابقہ کے ساتھ اور ان کی علاحدہ علاحدہ مسلسل اور معینہ طور سے تعداد بندی کرکے گزٹ کے حصہ ۱۱ جز ۴ میں درج کیے جائیں۔ دیگر افسران اور مقتدران کے جاری کیے ہوئے قواعد اور احکام گزٹ کے دیگر حصوں میں درج ہوں ان میں سے ہر ایک کا سالانہ مسلسل مجموعہ ہو۔

کمیٹی نے یہ بھی سجھاؤ دیا کہ احکام پر ان کی اشاعت کے بموجب نمبر ڈالے جائیں نہ کہ جاری ہونے کے حوالہ سے اور اس نمبر کو ہر حکم کے شروع میں درج کر دیا جائے اور یہ کہ متعدد اظہار نامے ایک ہی نمبر کے تحت نہیں شائع ہونے چاہئیں کیوں کہ اس کی وجہ سے ان اشخاص کے دفاع میں الجھن اور دشواری پیدا ہونے کا اندیشہ ہے جو ان اظہار ناموں کا حوالہ فرداً فرداً دینا چاہیں۔ قانونی قواعد اور احکام کی ششماہی علامتی فہرست بھی مرتب کرنی چاہیے۔

کمیٹی نے دیگر متعدد سجھاؤ قواعد کی اشاعت کے طریقہ کی اصلاح کرنے کے لیے دیے

تاکہ سہولت سے ان کا حوالہ دیا جا سکے۔ وہ آسانی سے پڑھے جا سکیں اور عوام ان کو سمجھ سکیں۔ وہ یہ ہیں۔ (۱) چوں کہ قواعد میں بہت جلد جلد ترمیمات ہوتی ہیں لہذا ترمیم شدہ قواعد کی بار بار ضرورت پڑتی ہے (۲) قواعد اور ان کی ترمیمات کا ایک مختصر عنوان ان کے متن میں اوپر کی طرف دے دینا چاہیے (۳) ماضی میں کی ہوئی ترمیمات کی تلاش کو ممکن بنانے کے لیے پہلی ترمیم کا نمبر یا ابتدائی قواعد کو جب بھی قواعد میں ترمیم ہو نیچے حاشیہ پر درج کر دینا چاہیے۔ (۴) انھیں قواعد کی ترمیم کی اشاعت گزٹ میں حکم کے نمبروں کی ایسی ترتیب کے تحت کرنی چاہیے جو وزارت نے ان ترمیمات کو دی ہیں (۵) تشریحی نوٹ کو جو قواعد یا ترمیم کا جزو نہ ہو ہر قاعدہ اور ترمیم کے ساتھ منسلک کر دینا چاہیے تاکہ ان کے عام منشا کی تشریح ہو جائے۔ (۶) قواعد کی تمہید میں اس اختیار کو درج کر دینا چاہیے جس کے تحت قواعد بنائے گئے تاکہ تمام متعلقہ اشخاص اس اختیار سے بخوبی واقف ہو جائیں (۷) ان قواعد کی اشاعت سے پندرہ یوم کے اندر جن میں غلطیاں پائی جائیں ایک صحت نامہ شائع کر دینا چاہیے۔

گزٹ کے علاوہ دیگر تصنیفات بھی ہیں جن میں قواعد و احکام درج ہوتے ہیں۔ اشاعت کے نقطۂ نظر سے صورتِ حال غیر اطمینانی ہے لہذا یہ معلوم کرنا مشکل ہے کہ آیا کوئی خاص قاعدہ اب بھی نافذ ہے۔ کیا وہ بعد میں ترمیم کر دیا گیا ہے اور ایسا ہوا تو وہ ترمیم کہاں دست یاب ہو سکتی ہے۔ اور کیا کوئی قواعد کسی ایکٹ کے تحت واقعی بنائے بھی گئے یا نہیں۔

لہذا کمیٹی نے سجھاؤ دیا کہ قانونی قواعد اور احکام کی انگلینڈ کی سالانہ قانونی نوشتہ جات کی اشاعت کی طرح یہاں بھی کوئی اشاعت عوام کی سہولت کے لیے ہونی چاہیے۔ اس سجھاؤ پر راضی ہونے میں حکومت کو دو دشواریاں پیش آئیں۔ حکومت کے چھاپے خانوں پر کام کا اتنا بڑا بار ہے کہ وہ اس کام کو انجام نہیں دے سکتے ہیں۔ اس کی افادیت اس کے چھپائی کے عظیم اخراجات سے ہم نسبت نہیں ہے اور وہ اگر چھاپ بھی دیے جائیں تو بہت جلد غیر مستعمل ہو جائیں گے۔ بجائے اس کے حکومت عام قواعد کی بہ زمانۂ حال مکمل تصنیف کرنے پر راضی ہو گئی۔

مزید یہ کہ قواعد کی وسیع اشاعت کے لیے تاکہ لوگ ان سے واقف ہو جائیں کمیٹی نے سجھاؤ دیا کہ قواعد کے عام منشا اور اغراض کا اعلان کرنے کے لیے اختیارات کو مراسلات جاری کیے جائیں اور یہ کہ عام ماہیت کے قوانین کی ایک پیشگی نقل ریاستی حکومت کو بھیج دی جائے تاکہ وہ اپنے اپنے گزٹوں میں تسلیم شدہ ریاستی زبانوں میں ان کی اشاعت کریں۔

مرکزی حکومت نے قبل از وقت قواعد کی اشاعت پسند نہیں کی کیوں کہ قبل از وقت ان کا انکشاف مفاد عامہ کے لیے مضر ثابت ہو سکتا ہے۔ حکومت نے کمیٹی کے سمجھاؤ کو اس تغیر کے ساتھ منظور کیا کہ قواعد ریاستی گزٹ میں مرکز میں شائع ہونے کے بعد بہت جلد شائع کیے جائیں گے۔

ایک سمجھاؤ یہاں دیا جا رہا ہے۔ اوپر ذکر ہو چکا ہے کہ ہند میں کوئی عام ایکٹ قواعد اور تحتی قواعد کی اشاعت کو مطلوب کرنے کے لیے نہیں ہے حالاں کہ قواعد اور تحتی قواعد کی گوٹ میں اشاعت کو یقینی کرنے کی کوشش کی گئی ہے پھر بھی بہت زیادہ اصلاح ہو سکتی ہے اگر عام فقرہ جات ایکٹ (GENERAL CLAUSES ACT) ۱۸۹۷ میں قانونی نوشتہ جات ایکٹ کی طرح کی ایک تجویز کا اضافہ کر دیا جائے تاکہ قواعد اور تحتی قواعد کی معقول طور سے اشاعت یقینی ہو جائے اور وہ عوام کو دستیاب ہو سکیں اور یہ کہ کوئی سزا ان کی خلاف ورزی پر نہ دی جا سکے جب تک کہ قواعد کی اشاعت نہ ہو جائے۔

## مفادات سے مشورہ

زمانہ حال کی تفویضی قانون سازی پر قابو رکھنے کا ایک طریقہ بنائے جانے والے قواعد سے متاثر ہونے والے مفادات سے مشورہ ہے۔ عوام کا عمل قانونِ سازی میں جس کو قانون سازی کو جمہوریہ بنانا کہتے ہیں، حصہ لینا پسندیدہ خیال کیا جاتا ہے کیوں کہ اس سے متاثر ہونے والے مفادات کو اپنی رائے قواعد ساز مقتدر پر ظاہر ہونا ممکن ہو جاتا ہے اور یہ متعلقہ انتظامیہ جماعت کے اختیار کے بیجا اور غلط استعمال کے خلاف ایک اہم تحفظ ہے۔ اس طریقہ کے تحت اصول یہ ہے کہ قانون سازی قانون سازیہ کا جس میں مختلف مفادات کی نمائندگی ہوتی ہے، خاص عمل ہے اگر قانون سازیہ خود انتظامیہ کے بنائے ہوئے قواعد کو نہیں بنا سکتی یا ان کی جانچ نہیں کر سکتی ہے تو ایک ایسی تجویز کا ہونا لازم ہے جس کے تحت مفادات رکھنے والے اشخاص اپنی رائے کا اظہار قواعد ساز مقتدر پر کر سکیں۔ یہ ایک طریقہ ہے جس سے کچھ حد تک افسرانہ قانون سازی کے خلاف اعتراض میں تخفیف ہو سکتی ہے تبادلہ خیال کا عمل دونوں کے لیے مفید ہے۔ متاثر ہونے والے مفادات کے لیے اس وجہ سے کہ ان کو مقتدر کے سامنے اپنے نقطۂ نظر کے اظہار کا موقع ملتا ہے اور قواعد ساز مقتدر کے لیے اس وجہ سے کہ پیدا ہونے والے مسائل

یہ اس کو معلومات فراہم ہو جاتی ہیں لہذا وہ کسی خاص صورت کا بخوبی اندازہ کر سکتا ہے مشورہ کا اصول افراد مفاد اور انتظامیہ ایجنسی کے درمیان ہم آہنگی پیدا کرنے کے لیے کارآمد ہوتا ہے۔ مشورہ سے یقین ہو جاتا ہے کہ تفویضی قانون کو متعلقہ مقتدر نے پیدا ہونے والے تمام مسائل پر کافی معلومات رکھتے ہوئے وضع کیا ہے اور یہ کہ قواعد ساز مقتدر کے پاس تمام متعلقہ مفاد موجود تھا تاکہ وہ اپنی رائے ناکافی معلومات پر نہ قائم کرے۔

آج کل کے ایسے پیچیدہ مسائل پر قانون سازی کے لیے جن میں اقتصادی اور تکنیکی اور دیگر مشکل سوالات پیدا ہوتے ہیں ماہرانہ علم اور کافی قابل اعتبار مواد درکار ہے۔ اس کو فراہم کرنے کے لیے انتظامیہ کو اکثر بیرونی ذرائع کی ضرورت پڑتی ہے یعنی ان اشخاص سے معلومات حاصل کرنا جن کا ان قواعد سے متاثر ہونے کا امکان ہو اور جو ان کی اہمیت، اثر اور عملی امکان کو سمجھ سکیں اور ان کا اندازہ لگا سکیں۔ قواعد ساز مقتدر کا ایسے مفادات سے مشورہ کرنا اس امر کا یقین دلاتا ہے کہ اس کو قواعد سے متعلقہ مسائل پر تمام واقعاتی آگاہی ہو گئی ہے اور یہ کہ وہ قواعد مبین ان کے اعلان کیے جانے سے قبل نہ کہ بعد میں ضروری ہم آہنگی پیدا کرے گا۔ مشورہ کا اصول قواعد ساز مقتدر اور بہت زیادہ متاثر ہونے والے مفادات کے درمیان تصادم نہیں ہونے دیتا ہے کیوں کہ وہ بنائے جانے والے قواعد کے مختلف پہلوؤں اور نتائج پر بحث کر سکتے ہیں اور ان کو سمجھ سکتے ہیں اور اس طرح دونوں کے درمیان امداد باہمی کی سرگرمی پیدا ہو جاتی ہے جو حکومت کی پالیسی کو عملی صورت دینے کے لیے بہت ضروری ہے۔

مشورہ کا عمل تفویضی قانون سازی پر افسری تسلط کے دبے کو ہلکا کر دیتا ہے کیونکہ متاثر مفادات کو اپنی رائے کے اظہار کا موقع ملتا ہے۔ مشورہ کا عمل سماج میں ایسے اشخاص کی ایک منظم جماعت کے نمودار ہونے سے آسان ہو گیا جو انتظامیہ کو ماہرانہ صلاح اور قابل اعتبار معلومات دینے کے قابل ہیں اور جن کے نظریہ کو انتظامیہ آسانی سے نظر انداز نہیں کر سکتا ہے لہذا مشورہ کا اصول موجودہ زمانہ میں عمل قانون سازی کا لازمی نتیجہ ہے۔

ہند میں قواعد سازی کے لیے متاثر افراد سے مشورہ عموماً مطلوب نہیں ہے۔ جہاں مشورہ درکار ہوتا ہے وہاں اصل ایکٹ میں الفاظ (۱) استعمال کر دیے جاتے ہیں۔ اصطلاح "ماقبل اشاعت" کے اثرات عام فقرہ جات ایکٹ، ۱۸۹۷ کی دفعہ ۲۳ کی رو سے یہ ہیں۔ (۱) مقتدر قواعد کا مشورہ متاثر مفادات کی اطلاع کے لیے شائع کرے گا۔ (۲) اشاعت ایسے طریقہ سے ہوگی جس کو وہ

مقتدر کافی متصور کرے۔ (۲) قواعد کے مشورہ کے ساتھ ایک نوٹس اس تاریخ کی صراحت کرتے ہوئے جس پر یا جس کے بعد مشورہ پہ غور کیا جائے گا شائع کی جائیں گی۔ (۳) وہ مقتدر کسی اعتراض یا تحریک پر جو اس کو ملیں پیش کیے جائیں قواعد کو قطعی کرتے وقت غور کرے گا۔ ماقبل اشاعت کا اصول قواعد کے نفاذ کو کچھ عرصہ کے لیے ملتوی کر دیتا ہے اور متاثر ہونے والے اشخاص کو اس معاملہ میں اظہار رائے کا موقع دیتا ہے۔ ماقبل اشاعت کی شرط بند کے زیادہ ایکٹوں میں نہیں پائی جاتی۔ جب کہ عام طور سے نجی مفاد کو متاثر کرنے والے قانونی قواعد اور اظہار نامے بغیر ماقبل اشاعت کے وضع کیے گئے ہیں ایسی مثالیں ملتی ہیں کہ جہاں یہ طریقہ کار بہت ہی کم اہمیت رکھنے والے معاملات میں استعمال کیا گیا ہے۔ اس تلون مزاجی کا اندازہ اس سے ہو سکتا ہے کہ جب کہ ۱۹۲۲ کے آمدنی ایکٹ میں "ماقبل اشاعت" مطلوب تھی اس کو بغیر کسی ظاہری وجہ کے بعد کے آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۶۱ میں ترک کر دیا گیا۔

چوں کہ مشورہ سے بہت سے فوائد پیدا ہوتے ہیں قرین مصلحت ہے کہ "ماقبل اشاعت" کے طریقہ کار کو بطور اصول قواعد سازی جس قدر زیادہ ممکن ہو استعمال کرنا چاہیے۔ کچھ ایسے معاملات ہو سکتے ہیں جن میں فوری ضرورت کی وجہ سے یا ایسا کرنا مفاد عامہ میں نہ ہونے کی وجہ سے اس اصول کا استعمال نہ کیا جائے۔ ایسی صورت میں قواعد سازی مقتدر کو اس مطلوبہ اشاعت کو نہ کرنے کا یا عرض داشت داخل کرنے کے لیے کم مدت مقرر کرنے کا اختیار دیا جا سکتا ہے (مگر اس اختیار کو استعمال کرنے سے قبل وجوہ دیے جائیں "مفادات سے مشورہ" عام اصول ہونا چاہیے کہ نہ استثنا۔

مزید یہ کہ موجودہ طرزِ اشاعت کے طریقہ کو عقلی بنانے کی ضرورت ہے۔ قواعد کے مشورہ کی اشاعت اور ان کو قطعی طور سے بنانے کے درمیان کوئی کم سے کم وقفہ مقرر نہیں ہے۔ اگر قواعد ساز مقتدر چاہے تو خاص خاص تاریخوں کے درمیان اتنا کم وقفہ دے کر کہ مفاد رکھنے والے اشخاص کو اپنے نظریہ کا اظہار کرنا ممکن نہ ہو مشورہ کے طریقہ کار کو بناوٹی بنا سکتا ہے۔ بہت سی صورتوں میں رائے ظاہر کرنے کی میعاد ایک ہفتہ سے بھی کم ہوتی ہے اور کبھی گزٹ جس میں قواعد کا مشورہ شائع ہوا ہو رائے ظاہر کرنے کی میعاد گزر جانے کے بعد دستیاب ہوتا ہے۔

"ماقبل اشاعت" کے طریقہ کار کا مؤثر ہونا زیادہ تر اس امر پر منحصر ہے کہ آیا معینہ

میعاد متاثر ہونے والے اشخاص کے لیے اپنی رائے ظاہر کرنے کے لیے کافی ہے یا نہیں. لہذا قانون کی ترمیم ضروری ہے تاکہ اشخاص کو اپنی رائے ظاہر کرنے کے لیے کم سے کم تیس یوم مل سکیں۔ اس طریقہ کار میں دوسرا نقص یہ ہے کہ مجوزہ قواعد کی اشاعت کے لیے کوئی طریقہ مقرر نہیں ہے۔ قواعد ساز مقتدر کے اختیار تمیزی پر بہت کچھ منحصر ہے۔

دوسری خاص "ماقبل اشاعت" کے طریقہ کار میں یہ ہے کہ عام فقرہ جات ایکٹ ۱۸۹۷ کی دفعہ ۲۳ (۵)، کے تحت قواعد کا گزٹ میں شائع ہونا ان کے بنائے جانے کا قطعی ثبوت ہے۔ جیسا کہ اوپر کہا جا چکا ہے۔ قطعی ثبوت کے نتائج بہت واضح نہیں ہیں. عدالتوں کا نظریہ معلوم ہوتا ہے کہ ایسا فقرہ مقررہ طریقہ کار سے صرف غیر اہم اور خفیف گریز کو بری کرتا ہے لیکن اس کے خاص اور بنیادی مرحلے نظر انداز نہیں کیے جا سکتے ہیں. یہ واضح نہیں ہے کہ ماقبل اشاعت کے مقررہ طریقہ کار کا کون سا پہلو بنیادی خیال کیا جائے اور اس کے کسی پہلو کو قواعد ساز مقتدر بغیر قواعد کو ناجائز قرار دیے جانے کے خطرہ میں ڈالے ہوئے نظر انداز کر سکتا ہے۔

ماقبل اشاعت کی بابت عام فقرہ جات ایکٹ میں دیا ہوا طریقہ کار قبل آزادی کے دور کی ایجاد ہے لہٰذا وہ موجودہ تخیلات اور جمہوریہ دور کے سیاق میں غیر موزوں ہے۔ لہذا تحریک کی جا رہی ہے کہ اوپر ظاہر کی ہوئی رائے کے مطابق متعلقہ فقرہ میں ترمیم کی جائے اور قطعی ثبوت کا مقررہ فقرہ ترک کر دیا جائے تاکہ عدالتیں قواعد کو باطل قرار دے سکیں اگر قواعد ساز مقتدر نے طریقہ کار کے کسی پہلو کو نظر انداز کر دیا ہو۔

عدالتوں کے نظریہ کا رخ یہ ہے کہ کسی ایکٹ میں دی ہوئی ماقبل اشاعت کی تجویز حکمی اور لازمی ہوتی ہے۔ اگر ماقبل اشاعت کی تجویز کی کافی تعمیل ہو گئی ہو تو اشاعت کا طریقہ اگر وہ ایکٹ میں دے بھی دیا گیا ہو ہدایتی کہا جا سکتا ہے اور اس سے کوئی انحراف وضع کیے ہوئے قواعد کو ناجائز نہیں کر سکتا ہے۔ اس کی تشریح کرنے کے لیے جج ساختہ قانون کی چند مثالیں پیش کی جا رہی ہیں۔

راجندر سنگھ بنام چیرمین پی اے کمیٹی[1] میں زیر غور تجویز جو متاثر ہونے والے اشخاص کو میونسپل جماعت کے عائد کیے ہوئے ٹیکس کے خلاف اعتراض داخل کرنے کا اختیار دیتی تھی،

---

[1] A.I.R.-1956-SC-569.

پالیسی کا معاملہ خیال کی گئی۔ لہٰذا وہ معاملہ قانون سازیہ کے دائرۂ اختیار میں تھا نہ کہ عملیے کے جو اس میں مداخلت نہیں کر سکتا تھا۔

رضا بلند شوگر مل بنام رامپور میونسپلٹی میں ایک قانونی تجویز جس کی رو سے ٹیکس عائد کرنے والے قاعدہ کے مشورہ کی اس علاقہ کے باشندگان سے مشورہ کرنے کی غرض سے اشاعت مطلوب تھی حکمی قرار دی گئی۔ کیوں کہ اس اشاعت کا مقصد جمہوری عمل کی ترقی اور ٹیکس سے متاثر ہونے والے اشخاص کو اس کے لگائے جانے کے قبل سنے جانے کا موقع دینا تھا۔

اس معاملہ میں قانونی تجویز کی رو سے میونسپلٹی نے قرارداد کا ہندی زبان میں لکھا ہوا متن اردو زبان کے اخبار میں شائع کرا دیا۔ یہ عذر لیا گیا کہ اس امر سے قرارداد کا قطعی طور پر خیال کیا جانا ناجائز ہو گیا کیوں کہ ایکٹ سے مقرر کیے ہوئے طریقہ اشاعت کی تعمیل نہیں کی گئی۔ عدالت نے اس اعتراض کو نامنظور کر دیا۔ اور طے کیا کہ جب ایکٹ میں دیے ہوئے طریقہ کی کافی طور سے تعمیل کرتے ہوئے اشاعت ہوئی تو مقصد حل ہو گیا کیوں کہ طریقہ اشاعت ہدایتی ہے۔

اس معاملہ میں اس اختیار کی جس میں قرارداد شائع کی گئی تھی زیادہ اشاعت تھی بہ نسبت ہندی کے اختیار کے جو پابندی سے نہیں نکلتا تھا۔ لہٰذا عدالت نے یہ نتیجہ نکالا کہ ایکٹ سے مطلوبہ طریقہ کی کافی تعمیل ہو گئی اور قرارداد جائز طور سے پاس ہوئی۔

چند ایکٹ ماقبل اشاعت سے زیادہ تفصیلی مشورہ کا عمل قواعد سازی کے لیے تجویز کرتے ہیں۔ مثال کے طور پر کان ایکٹ ۱۹۵۲ کی دفعہ ۵۹ کان کنی کی بورڈوں سے مشورہ کرنا تجویز کرتا ہے۔ ضوابط کے مشورہ کو اولاً ہر ایک متعلقہ بورڈ سے رجوع کرنا تھا اور اس کی رائے ان کے بنائے جانے کے قرین مصلحت ہونے اور ان کی تجویزوں کی موزونیت پر حاصل کرنی تھی۔ ضوابط کا مشورہ اس کے بعد ماقبل اشاعت کے طریقہ کار کے تابع کیا گیا تھا۔ مزید تجویز یہ تھی کہ مشورہ کی اشاعت کی تاریخ اور اس پر ضوابط کو قطعی بنانے کے لیے غور کرنے کی تاریخ کے درمیان تین ماہ کا وقفہ ہونا چاہیے اس طور سے بنائے جانے والے قواعد سے متاثر ہونے والوں کا قواعد سازی میں مؤثر طور سے حصہ لینا یقینی بنا

---

-895.SC.1965.A.I.R.

دیا گیا تھا۔

جواری لال اگروال بنام ریاست بہار میں سپریم کورٹ نے طے کیا کہ کان ایکٹ کی دفعہ ۵۹ میں تجویز کیا ہوا طریقہ کار حکمی ہے اور اس تجویز کی خلاف ورزی میں بنائے ہوئے قواعد جائز نہیں ہوں گے۔

چند موضوعہ قوانین یہاں تک جاتے ہیں کہ وہ مفادات رکھنے والے اشخاص کو ہی قواعد کی ابتدا کرنے اور بنانے کا اختیار دیتے ہیں۔ مثلاً پیشگی معاہدات (ضابطہ بندی) ایکٹ ۱۹۵۲ (FORWARD CONTRACT REGULATION) کی دفعہ ۹ (الف) کے تحت کوئی "تسلیم شدہ انجمن" خود اس میں دیئے ہوئے معاملات کی بابت قواعد سازی کرنے کا اختیار رکھتی ہے۔ یہ قواعد مرکزی حکومت کی منظوری کے بعد مؤثر ہوتے ہیں اور مرکزی حکومت ان کو ایسی ردّو بدل کے ساتھ جس کو وہ ٹھیک خیال کرے منظور کر سکتی ہے۔

انگلینڈ میں کوئی عام قانون متاثر مفادات سے مشورہ کرنے کا نہیں ہے پھر بھی ایسا مشورہ محکمانی معمول کے طور سے ہوتا ہے اس کے علاوہ وقتاً فوقتاً موضوعہ قوانین تجویز کرتے ہیں کہ قواعد ساز مقتدر نامزد جماعتوں اور مفادات سے مشورہ کریں عموماً مشورہ کو مطلوب کرنے والی تجویزوں کو عدالتیں حکمی قرار دیتی ہیں۔

امریکہ میں مشورہ کے اصول پر بہت زیادہ عمل ہوتا ہے۔ انتظامیہ طریقہ کار ایکٹ میں ایک تجویز عام طور سے "ماقبل" اشاعت کو مطلوب کرتی ہے جب تک کہ متعلقہ ایجنسی جاری کیے ہوئے قواعد میں ہی یہ وجہ ظاہر نہ کر دے کہ اس طریقہ کار کا اختیار کرنا ایکٹ کے تحت ضروری نہ تھا۔ یہ ایکٹ قواعد ساز مقتدر کو متاثر ہونے والے مفادات سے مشورہ کرنے کا ایک مختصر ولازمی طریقہ تجویز کرتا ہے۔ دفعہ ۴ تجویز کرتی ہے کہ مجوزہ قواعد سازی کی ایکٹ ایک عام نوٹس جس میں ۳۰ یوم سے کم وقت نہ دیا گیا ہو۔ قواعد سازی کی کارروائی کے وقت مقام ماہیت وہ اختیار جس کے تحت اسے بنایا ہے اور یا تو مجوزہ قواعد کی شرائط یا اس کے فلاح یا موضوع کی کیفیت اور اس کے متعلق پیدا ہونے والے مسائل پر صراحت کرتے ہوئے فیڈرل رجسٹر میں شائع کی جائیں گی۔ متعلقہ اشخاص کو متعلقہ ایجنسی ایک موقع تحریری

---

.849 SC .1951. A.I.R .۱

مواد نظریات یا بحث پر عمل کرنے کا دے گی۔ زبانی طور سے یا کسی اور طور سے ان کو پیش کرنے کا موقع دیا بھی جاسکتا ہے اور نہیں بھی۔ ان پر غور کرنے کے بعد قانون ساز ایجنسی کو قواعد کو قطعی بنانا ہوتا ہے۔ اور ان میں ایک مختصر سا بیان ان کی بنا اور مقصد کی بابت شامل کرنا ہوتا ہے۔ اب تک جو طریقہ بیان کیا گیا ہے اُس کو سادہ طریقہ سے قواعد سازی کہتے ہیں۔

انتظامی طریقہ کار ایکٹ قواعد سازی کے لیے باضابطہ کارروائی کی بھی تجویز کرتا ہے جب اصل ایکٹ سے مطلوب ہو کہ ایجنسی سماعت کا موقع دینے کے بعد ریکارڈ کی بنا پر قواعد بنائے۔ یہ طریقہ عدالتی کارروائی سے مشابہ ہے۔ ایسی صورت میں اشاعت کا عوام کے لیے پہلے ہی سے اعلان کر دیا جاتا ہے اور مفاد رکھنے والے فریق کو حاضر ہونے اور بیان دینے کی اجازت ہوتی ہے۔ ایسی سماعت کے وقت ایجنسی یا اس کا کوئی رکن یا ایجنسی کا تقرر کیا ہوا ممتحن صدارت کرتا ہے۔ صدارت کرنے والے افسر کو غیر جانب داری سے عمل کرنا ہوتا ہے۔ ہر فریق کو اپنے معاملہ کو یا صفائی کو زبانی یا دستاویزی شہادت کے ساتھ پیش کرنے اور بحث کرنے کا حق ہوتا ہے اور فریقوں کو اپنی اپنی بحث کرنے کے لیے مناسب موقع دیا جاتا ہے۔

امریکہ میں قواعد سازی کے لیے کہا گیا ہے کہ "انتظامیہ طریقہ کار ایکٹ کوئی دوسرا مطالبہ ان قواعد کی بابت نہیں کرتا جو اس کی شرائط کے تابع ہیں اور اس کے اخراج منسلکات اور تصحیحی فقرے اس کی اثر اندازی کو اور بھی محدود کر دیتے ہیں پھر بھی نوٹس دینے کا مطالبہ خود عمل قواعد سازی کو جمہوری بنانے کی طرف ایک اہم قدم ہے۔ کیوں کہ وہ متاثر مفادات کو مجوزہ قواعد سازی کی واقفیت حاصل کرنے اور اپنے نظریات کو قواعد کے قطعی طور سے بنائے جانے کے قبل ارسال کرنے کے قابل بناتا ہے۔"

انتظامی طریقہ کار ایکٹ قواعد سازی کے ہر معاملہ کی بابت ایک مختصر عام طریقہ کار کی تجویز کرتا ہے لیکن مخصوص ایکٹ مفادات سے مشورہ کی بابت زیادہ تفصیلی طریقہ کار کی تجویز کرسکتے ہیں۔ چند ایک عدالتی اور صلاح کارانہ طرز کی سماعت کی تجویز کر سکتے ہیں۔ اگرچہ انتظامیہ طریقہ کار ایکٹ سادہ قواعد سازی میں زبانی طور سے سنے جانے کو لازمی طور سے عائد نہیں کرتا پھر بھی قواعد سازی میں ایسی سماعت امریکی انتظامی عہد میں ایک عام صورت ہوگئی ہے۔ متاثر ہونے والے مفادات سماعت کے ذریعہ عمل قواعد سازی میں بہت زیادہ حصہ لے سکتے ہیں اور یہ بہت کارآمد امر ہے جب متاثر مفادات لاتعداد اور غیر منظم ہوں۔

# اختیارِ قانون سازی کی تحتی تفویض

تفویض کے علاوہ تحتی تفویض بھی بطور انتظامی اصول وسیع پیمانہ پر آج کل
مستعمال کی جارہی ہے۔ ہوتا یہ ہے کہ ایک ایکٹ کسی ایجنسی کو قانون سازی کا اختیار
عطا کرتا ہے۔ وہ ایجنسی اس کی مزید تفویض یا تو خود کو یا کسی دوسرے شخص یا ایجنسی
کو کردیتی ہے۔ لہذا بسا اوقات تفویضی عمل ایک سطح سے دوسری سطح تک جاری
رہتا ہے۔ یہاں تک کہ اصل ایکٹ سے چار پانچ درجے نیچے پہنچ جاتا ہے۔ اس امر کی
مثال لازمی اشیا ایکٹ ۱۹۵۵ کے تحت قائم ہوئے معمول کے حوالہ سے دی جا سکتی ہے
یہ ایکٹ دفعہ ۳ کے ذریعہ مرکزی حکومت کو اختیار قواعد سازی عطا کرتا ہے۔ دفعہ ۵
کے تحت مرکزی حکومت کو اپنے افسران کو یا ریاستی حکومت اور اس کے افسران کو اختیار
تفویض کرنے کا اختیار دیا گیا ہے۔ اس تجویز سے بار بار کام لیا جاتا ہے اور اس کے تحت
تفویض کو تفویض کا دوسرا مرحلہ کہتے ہیں۔ تفویض کا تیسرا مرحلہ اس وقت آتا ہے جب
اختیار کی مزید تحتی تفویض ریاستی حکومت یا متعلقہ افسر کرتا ہے۔ اس عمل کی کارکردگی کپاس
پر قابو حکم (COTTON CONTROL ORDER) ۱۹۵۵ کے دائرۂ عمل میں نظر
آتی ہے یہ حکم مرکزی حکومت نے ایکٹ کی دفعہ ۳ کے تحت صادر کیا تھا اس حکم کے تحت افعال
اور اختیارات یافتہ جات کمشنر (TEXTILE COMMISSIONER) کو عطا کیے
گئے، یہ تفویضی عمل کا دوسرا مرحلہ ہے۔ پھر فقرہ ۱۰ کے ذریعہ یافتہ جات کمشنر کو اختیار
دیا گیا کہ وہ حکومت کی ماقبل منظوری سے بذریعہ عام یا خاص تحریری حکم کسی افسر کو اپنی
جانب سے تمام افعال اور اختیارات انجام دینے و استعمال کرنے کا اختیار دے سکتا ہے۔ یہ
تفویض کا تیسرا مرحلہ ہے۔ ماخذ سے کئی درجہ نیچے پہنچنے والی تحتی تفویض انتظامی مقتدرہ کی
ذمہ داری کو اور ایکٹ سے قائم کیے ہوئے تحفظات کو ہلکا کردیتی ہے۔ اور عوام کے لیے
معلوم کرنا مشکل ہو جاتا ہے کہ آیا وہ افسر خود اپنے مقررہ دائرۂ اختیار میں عمل کر رہا ہے
یا نہیں۔ لہذا ضروری ہے کہ کسی طریقہ سے ان درجوں کو محدود کردیا جائے جہاں تک
تحتی تفویض کا سلسلہ جاری رہ سکتا ہے۔

تحتی تفویض سے متعدد مسائل پیدا ہوتے ہیں۔ پہلا یہ ہے کہ آیا مفوض علیہ کو تحتی

مفوّض علیہ کو اختیار کی تفویض کرتے وقت کوئی رہنمائی کرنی چاہیے یا نہیں یا تحتی تفویض صرف سادہ ہونی چاہیے نیز ایسی پالیسی کی رہنمائی کیے جسے تحتی مفوّض علیہ اختیار کرے۔ یہ معاملہ عدالتوں میں چند موقعوں پر اٹھایا گیا۔ لازمی اشیاء ایکٹ کے تحت ہند کی حکومت نے لوہے اور اسپات کے کنٹرولر کو اس انتہائی شرح کا یقین کرنے کا اختیار دیا جس پر لوہا یا اسپات پیدا کرنے والے یا ذخیرہ دار یا دیگر اشخاص لوہا یا اسپات بیچ سکتے ہیں اور مختلف وسائل سے حاصل کیے ہوئے لوہے کے لیے مختلف قیمتیں معین کی جا سکتی ہیں۔ ایک ہائی کورٹ نے فقرہ ۱۱ (ب) کو جس کے ذریعہ یہ اختیار دیا گیا تھا ناجائز قرار دیا اس بنا پر کہ وہ ایک "ننگا اور مطلق العنانی" اختیار کنٹرولر کو قیمتوں پر قابو رکھنے کے لیے دیتا تھا۔ لیکن دوسرے ہائی کورٹ نے اس کو جائز قرار دیا[2]۔ معاملہ سپریم کورٹ کے سامنے آیا اور وہ فقرہ جائز قرار دیا گیا[3]۔

عدالت نے توجہ دلائی کہ ایکٹ کی دفعہ ۳ کے تحت مرکزی حکومت نے کنٹرولر کو ایسا کرنے کا اختیار دیا اور قابو کے حکم (CONTROL ORDER) پر مجموعی طور سے غور کرنے کے بعد معلوم ہوتا ہے کہ اس کو اپنے اختیارات کے استعمال میں کافی رہنمائی ملی تھی، وہ حکم کنٹرولر کو ایکٹ کی پالیسی کو مؤثر بنانے کے لیے اقدام لینے کی مکمل اسکیم تھی اور کنٹرولر کو عطا کیا ہوا اختیار بغیر رہنمائی کے یا مطلق العنان نہ تھا۔ اس معاملے کو غور سے پڑھنے سے معلوم ہوتا ہے کہ چونکہ وہ حکم کنٹرولر کو اصل ایکٹ میں قائم کی ہوئی پالیسی کو مؤثر بنانے کی غرض سے اختیار دینے کے لیے صادر کیا گیا تھا عدالت نے ضروری نہیں سمجھا کہ حکومت کو کوئی مزید رہنمائی کنٹرولر کے لیے کرنی چاہیے۔

یہ تسلیم شدہ اصول ہے کہ ایک تحتی مفوّض علیہ اس کو تفویض کیے ہوئے اختیار سے تجاوز کرتے ہوئے عمل نہیں کر سکتا ہے۔ یہ بھی طے شدہ مسئلہ معلوم ہوتا ہے کہ جب قانون سازی کا اختیار ایک مقتدر کو تفویض کر دیا گیا ہو تو اس مقتدر کو اس اختیار کی تفویض کسی دیگر مقتدر کو نہیں کرنی چاہیے۔ ایسے معاملات میں جس اصول کا اطلاق ہوتا ہے وہ (DELIGATES NON. POSTED DELIGARE) ہے یعنی ایک مفوض علیہ مزید تفویض نہیں کر سکتا ہے۔

---

[1] ریاست بنام حیدر علی، 179. MD. 1957. A.I.R

[2] بھگوتی بنام، 332. All. 1959 A.I.R. U.P.

[3] یونین بنام بھانا لال، 179 . S.C. 1960 A.I.R.

تفویضی قانون سازی پر لوک سبھا کی کمیٹی نے اس بات پر زور دیا کہ تحتی تفویض بہت وسیع الفاظ میں
نہ کرنی چاہیے اور تفویض نہیں کرنی چاہیے جب اصل ایکٹ اس کی بابت خاموش ہو۔ کمیٹی نے یہ بھی کہا کہ کوئی تحفظ
قائم کر دینا چاہیے قبل اس کے کہ کوئی مفوض علیہ کو کسی دوسرے کارکن کو تفویض کرنے کی
اجازت دی جائے۔ اس تحتی تفویض کی اجازت دینے کے لیے ایکٹ میں وسیع الفاظ کے
استعمال کے خلاف اعتراض کیا گیا۔

تحتی تفویضی قانون کی اشاعت کا بھی سوال پیدا ہوتا ہے۔ برلا کے معاملہ میں جو
عام اصول قائم کیے گئے ہیں ان کی بنا پر معلوم ہوتا ہے کہ تحتی قانون سازی کی بھی کچھ اشاعت
کی جائے تاکہ متاثر لوگ ان قواعد سے آگاہ ہو جائیں جو ان کو پابند کرتے ہیں۔ بسا اوقات
اصل ایکٹ خود تجویز کرتا ہے کہ ایکٹ کے تحت بنے جملہ قواعد کو سرکاری گزٹ میں شائع کرنا
چاہیے۔ اس پر سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ آیا یہ تجویز صرف ایکٹ کے تحت راست طور سے بنائے
ہوئے قواعد پر اطلاق رکھتی ہے یا قواعد کے تحت صادر کیے ہوئے احکام پر بھی یعنی تحتی قانون
سازی پر بھی۔ یہ مسئلہ نریندر کمار بنام ہند کی یونین[1] میں طے شدہ سمجھ لینا چاہیے۔ لازمی اشیا
ایکٹ کی دفعہ ۳ (۵) میں تجویز ہے کہ دفعہ ۳ (۱) کے تحت صادر کیے ہوئے عام نوعیت کے
جملہ احکام کی اشاعت سرکاری گزٹ میں کی جائے گی۔ اس ایکٹ کے تحت صادر ہوا لوہا نہ
رکھنے والی دھات کے متعلق حکم (NON-FERROUS METAL ORDER) کے فقرہ ۴
کے ذریعہ تانبے کو مرکزی حکومت کے صراحت کیے ہوئے اصول کے بموجب کنٹرولر کے دیے ہوئے پرمٹ
کے بغیر حاصل کرنے کی ممانعت کر دی گئی تھی۔ مگر ان کی اشاعت گزٹ میں نہیں کی گئی تھی۔
عدالت نے فیصلہ دیا کہ اس اصول کا کوئی اثر نہیں ہے، کیونکہ دفعہ ۳ (۵) نے مقررہ طریقہ
سے شائع نہ کیے جانے کی وجہ سے اس کی جائز طور سے صراحت نہیں ہوئی۔

مہاراشٹر ریاست بنام جارج[2] میں بھی تحتی قانون سازی کی اشاعت کا سوال پیدا
ہوا۔ زیر غور ایکٹ اس کے تحت بنائے ہوئے قواعد کی سرکاری گزٹ میں
اشاعت کی تجویز کرتا تھا مگر قواعد کے تحت کسی مقتدرہ کے بنائے ہوئے تحتی تفویضی

---

۱۔ 430-SC-1960-A.I.R.

۲۔ 722-SC-1965-A.I.R.

قوانین کی بابت کوئی تجویز نہ تھی قواعد کے تحت ریزرو بنک ( RESERVE BANK ) کا وضع کیا ہوا اظہارنامہ بھی سرکاری گزٹ میں شائع کیا گیا تھا۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اظہارنامہ کی اشاعت سرکاری گزٹ میں جو ہند میں عام اور تسلیم شدہ اشاعت کا ذریعہ ہے اس کو جائز کرنے کے لیے کافی تھی۔ توجہ اس بات پر دینی چاہیے کہ اگر اصل ایکٹ سے واضح طور سے تحتی تفویضی قانون کی اشاعت مطلوب نہ بھی ہو تو بھی اس کو مؤثر اور جائز بنانے کے لیے اس کی اشاعت لازم ہے۔

تفویضی قانون سازی پر لوک سبھا کی کمیٹی نے بھی اس مسئلہ پر غور کیا۔ کسی ایکٹ کے تحت بنائے ہوئے قواعد انتظامیہ کو ایسی ہدایات جاری کرنے کا مزید اختیار دیتے ہیں جن کی عدم تعمیل تعزیری ہوتی ہے۔ لیکن اصل ایکٹ ان کی اشاعت کا کوئی طریقہ مقرر نہیں کرتا۔ لہٰذا کمیٹی نے سجھاؤ دیا کہ قواعد میں واضح طور سے ایسی ہدایات کو متعلقہ اشخاص کے علم میں لانے کے لیے کوئی طریقہ تجویز کر دینا چاہیے۔

اس جگہ یہ ذکر کر دینا بے موقع نہ ہوگا کہ انگلینڈ میں بھی انتظامیہ پر کوئی قانونی یا عام قانونی ( COMMON LAW ) ذمہ داری تحتی تفویض کے قانون کی اشاعت کی بابت نہیں ہے کیونکہ قانونی نوشتہ جات ایکٹ ۱۹۴۶ جیسا کہ قرار دیا گیا ہے تفویضی قانون کے چھاپنے کی تجویز کرتا ہے۔ انگلینڈ میں یہ ایک بڑی چوک ہے۔ ہند میں تحتی تفویضی قانون کی اشاعت کی ذمہ داری عدالتوں نے قائم کر دی ہے جیسا کہ اوپر ذکر ہو چکا ہے۔

تحتی تفویضی قانون کے دائرے میں ایک دیگر مسئلہ اس کو پارلیمنٹ کے سامنے رکھنا ہے۔ اصل ایکٹ عموماً تجویز کرتا ہے کہ اس کے تحت صادر کیے ہوئے احکام پارلیمنٹ کے دونوں ایوانوں کے سامنے رکھے جائیں گے۔ کیا اس تجویز کا اطلاق صرف ایکٹ کے تحت براہِ راست بنائے ہوئے قواعد پر ہوتا ہے یا اس کے دائرۂ اثر میں قواعد کے تحت بنائے ہوئے تحتی قواعد بھی آتے ہیں۔ اگر یہ مانا جائے کہ اس قانونی تجویز سے صرف قواعد کا رکھا جانا مطلوب ہے تو تحتی قواعد کا رکھنا ضروری نہیں ہوتا اور ایسی صورت میں تحتی قواعد پارلیمنٹ کی نگرانی اور قابو سے بچ نکلتے ہیں۔ اگر یہ نظریہ اختیار کیا جائے کہ اس تجویز کا اطلاق قواعد اور تحتی قواعد دونوں پر ہوتا ہے۔ تب پارلیمنٹ کی نگرانی ان دونوں کے لیے مہیا ہو جاتی ہے۔ لیکن یہ نظریہ تحتی تفویضی قواعد کی بہت کثیر تعداد کو دیکھتے ہوئے انتظامیہ کو

بڑی دشواری میں ڈال دے گا۔

یہ سوال لازمی اشیا ایکٹ کے سلسلہ میں خاص طور سے پیدا ہوا۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۳ (۶) کے تحت مرکزی حکومت کا یا اس کے کسی افسر یا مقتدر کا ایکٹ کے تحت صادر کیا ہوا ہر حکم پارلیمنٹ کے دونوں ایوانوں کے سامنے رکھا جائے گا۔ دفعہ ۳ (۱) کے تحت مرکزی حکومت نے کپاس پر قابو کا حکم ۱۹۵۵ صادر کیا اور اس حکم کے تحت پارچہ جات کمشنر نے ایک تحتی حکم صادر کیا۔ حکومت نے یہ رائے قائم کی کہ تحتی حکم کو پارلیمنٹ کے سامنے رکھنا ضروری نہیں ہے کیونکہ وہ قابو کے حکم کے تحت صادر کیا گیا تھا نہ کہ ایکٹ کے تحت۔ تفویضی قانون سازی پر لوک سبھا کی کمیٹی نے اس کے برخلاف یہ رائے قائم کی کہ چونکہ تحتی حکم صادر کرنے کا بنیادی اختیار ایکٹ سے ملتا ہے لہذا اس کو پارلیمنٹ کے سامنے رکھنا چاہیے۔ یہی رائے اس کمیٹی نے اسی ایکٹ کی دفعہ ۳ (۱) کے تحت صادر کیے ہوئے کھاد پر قابو حکم ۱۹۵۶ کی بابت قائم کی۔ حکومت نے توجہ دلائی کہ کمیٹی کی رائے کو تسلیم کرنے سے بہت سی عملی اور انتظامی دشواریاں پیش آئیں گی۔ یعنی احکام کی تعداد ہزاروں میں ہے اور ان میں سے بہت سے بہ لحاظ امر خصوصی (ADHOC) طور سے صادر ہوتے ہیں۔ ایوانوں کے طریقہ کار کے قواعد سے یہ مطلوب ہے کہ ہر دستاویز اور کاغذ کی جو ہر ایوان میں رکھا جائے اس کو پیش کرنے والا ممبر تصدیق کرے اور ہزاروں احکام کی جن میں بہت سے غیر اہم اور عارضی ماہیت کے ہوتے ہیں تصدیق کرنا بہت عظیم اور طویل عمل ہے۔ کمیٹی نے حکومت سے اتفاق کیا اور اپنے سجھاؤ کو ترک کر دیا۔

قانوناً کمیٹی کی رائے صحیح تھی اور اس کا منطق ناقابل اعتراض تھا۔ تحتی احکام صادر کرنے کا بنیادی اختیار ایکٹ سے ہی ملتا ہے۔ لہذا پارلیمنٹ میں رکھے جانے کی تجویز کا اطلاق تحتی احکام پر بھی ہونا چاہیے لیکن انتظامیہ کی سہولت کا تصور غالب آیا۔ اور تحتی احکام پارلیمنٹ کے سامنے نہیں رکھے جاتے ہیں۔ اس کا نتیجہ یہ ہے کہ کوئی موثر پارلیمنٹری نگرانی تحتی احکام پر نہیں کی جا سکتی ہے۔ سب ہی تحتی احکام غیر اہم نہیں ہوتے ہیں۔ چند ایسے اہم ہوتے ہیں جیسے ایکٹ کے تحت براہ راست صادر کیے ہوئے احکام بلکہ ان سے بھی زیادہ اہمیت کے لہذا تحتی قانون سازی کا پارلیمنٹ کی نگرانی سے نکلنا اس زمانے کی بہت بڑی چوک ہے۔

# باب (۳)

# انتظامی ہدایات

## ہدایات جو قواعد سے مختلف ماہیت کی ہیں

قواعد اور قانونی اثر رکھنے والے دیگر تفویضی قوانین کے علاوہ آجکل بڑھتا ہوا رویہ انتظامی ہدایات جاری کرنا اور رہنمائی کرنا ہے۔ اصطلاح "ہدایات" اس باب میں انتظامیہ قوانین کی اس اقسام کی بابت استعمال ہوتی ہیں جو عدالتوں میں قابلِ نفاذ نہ ہوں۔ انتظامی مقتدرات اس قسم کے قوانین بہت زیادہ تعداد میں خطوط، گشتیوں، پمفلٹوں، پریس نوٹوں، پبلک نوٹسوں کے ذریعہ اور سرکاری گزٹ میں اشاعت کے ذریعہ بھی وضع کیے چلے جارہے ہیں۔ ان مختلف اظہارات کے ذریعہ انتظامیہ مختلف امور پر لوگوں کو اپنے نظریات، پالیسیوں اور تعبیرات کے متعلق رہنمائی کرنے اور وسیع اختیاراتِ تمیزی میں خلا کو پر کرنے کی کوشش کرتا ہے۔ ان انتظامی اظہارات کو یہاں "ہدایات" کہا گیا ہے کیونکہ زیادہ تر امور میں یہ اعلیٰ کارکنان کی جانب سے تحتی کارکنان کو ہدایات ہیں یا ان کی رہنمائی۔

کوئی ہدایت مخصوص کسی خاص امر پر اطلاق رکھنے والی ہوسکتی ہے یا وہ کسی عام اصول معمول یا کسی قسم کے امر میں اختیار کیے جانے والے طریقۂ کار کی بابت عام ماہیت کی ہوسکتی ہے مخصوص ہدایت پر دوسرے باب میں غور کیا جائے گا۔

ظاہری طور سے ایک عام ہدایت ایک قاعدہ سے مشابہ ہوتی ہے کیونکہ دونوں عام ماہیت کے احکام ہوتے ہیں اور دونوں کی غرض انتظامی اختیارِ تمیزی اور اس کے استعمال کی ضابطہ بندی کرنا ہے۔ لیکن نظریہ اور نفسِ معاملہ میں دونوں ایک دوسرے سے مختلف ہوتے ہیں۔ اس فرق کو ظاہر کرنے کے لیے چند علمائے ہدایت کو "بظاہر انتظامی قانون" یا "بظاہر انتظامی قانون

سازی کر نام سرینہ زم کیا ہے کسی قانون کو جاری کرنے کے لیے قانون سے اختیار دیا جانا لازم ہے ۔ لیکن ایسا اختیار دیا جانا ہدایت جاری کرنے کے لیے ضروری نہیں ہے ۔ ہدایت بغیر قانونی اختیار کے جاری کی جاسکتی ہے ۔ ہدایت جاری کرنے کے لیے قانونی اختیار کب ضروری ہے اس پر بعد میں غور کیا جائے گا ۔

ایک اہم صورت جس سے ہدایت کا قاعدہ سے امتیاز کیا جاسکتا ہے یہ ہے کہ قاعدہ عدالت اور انتظامیہ دونوں پر قابلِ پابندی اور عدالتوں کے ذریعہ قابلِ نفاذ ہوتا ہے جبکہ ہدایت اس طرح قابلِ پابندی اور قابلِ نفاذ نہیں ہوتی ۔ بجز امتناع کے عذر پر جو بہت کم لیا جاتا ہے کوئی ہدایت کوئی قانونی اور قابلِ نفاذ حق کسی شخص کو نہیں دیتی نہ انتظامیہ پر کوئی وجوب عاید کرتی ہے ۔ اگر کسی ہدایت کو انتظامیہ نظر انداز اور اس کا غلط اطلاق بھی کر دے تو متاثر شخص کسی قانونی دادرسی کا دعویٰ نہیں کر سکتا ہے ۔ مزید یہ کہ کوئی ہدایت کسی شخص کے حق کو خطرہ میں نہیں ڈال سکتی ہے ۔

یہ اصول کہ ہدایات قانونی اثر نہیں رکھتی ہیں بہت مستحکم ہے ، لہٰذا رمن[ل] اور رمن بنام مدراس کی ریاست * میں سپریم کورٹ نے ایک ہدایت کو نا قابلِ نفاذ قرار دیا اگرچہ ایکٹ تجویز کرتا تھا کہ وہ اس مقصد پر جس کے لیے وہ جاری کی گئی تھی قابلِ پابندی ہوگی ۔ عبداللہ راؤ تھر بنام ایس ۔ ٹی ۔ اے ۔ ٹریبونل میں سپریم کورٹ نے یہ قرار دیتے ہوئے کہ کسی ہدایت کی غلط تعبیر یا اس کا غلط اطلاق قانونی غلطی نہیں خیال کی جاسکتی ہے رٹ جاری کرنے سے انکار کر دیا اگرچہ اس معاملہ میں ہدایت کی صریح خلاف ورزی کی گئی تھی ۔ لہٰذا اگر ہدایت دینے میں بظاہر حکمی زبان کیوں نہ استعمال کی گئی ہو یا اگر کوئی لازمی فرض ہی متعلقہ افسر پر کیوں نہ عائد کر دیا گیا ہو تب بھی اس کی عدم تعمیل انتظامی عمل کے جواز کو جہاں تک کسی فرد کا تعلق ہو متاثر نہیں کر سکتی ہے

اس سلسلہ میں کے ۔ ایم ۔ شن موگھم بنام ایس ۔ آر ۔ وی ۔ ایس ۔ لیمٹیڈ کا حوالہ دیا جاسکتا ہے ۔ موٹر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ کے تحت کسی علاقئی نقل وحمل مقتدرہ کو کسی اسٹیج پرمٹ کی درخواست پر غور کرتے ہوئے عام پبلک مفاد کا بھی لحاظ رکھنا لازم ہے ۔ دفعہ ۴۷

---

1626 - 1963 . A.I.R ۔ ۲ -SC 1959 , A.I.R . ۱

الف کے تحت ریاستی حکومت کی جاری کی ہوئی ہدایت نے "کاروبار کی جگہ" کو پرمٹ جاری کرتے وقت غور طلب امور میں سے ایک قرار دیا۔ سپریم کورٹ نے رمن کے معاملہ میں قائم کیے ہوئے اس اصول کو کہ ہدایت دفعہ ۴۷ کے تحت مقررہ غور طلب امور میں اضافہ یا تخفیف نہیں کر سکتی ہے لیکن مقتدر کو اس کے اختیار کے استعمال میں رہنمائی کر سکتی ہے، تسلیم کیا اور کہا کہ دفتر کی ایک شاخ (کاروبار کی جگہ) کا وجود جہاں تک درخواست دہندہ کا تعلق ہے۔ دفعہ ۴۷ کے تحت عام پبلک کے مفاد کے سوال کو طے کرنے کے لیے ایک متعلقہ امر تھا۔ حکومت مقتدر کو اس امر پر غور کرنے کی ہدایت دے سکتی تھی اور نہ بھی دے سکتی تھی۔ ایسی ہدایت کا جاری کرنا صرف ایک ایسے متعلقہ امر کی طرف توجہ دلانا ہے جس پر مقتدر کو غور کرنا تھا خواہ وہ ہدایت دی جاتی یا نہ دی جاتی۔ اگر مقتدر صریح غلطی کرتے ہوئے ایسے متعلقہ امر کو نظر انداز کر دیتا تو اس نے دفعہ ۴۷ کی تجویز کی خلاف ورزی کی ہوتی۔ قانون کی خلاف ورزی پر نہ کہ ہدایت کی خلاف ورزی پر عدالت دادرسی دے سکتی ہے۔ مقتدر نے دفتر کی شاخ کے وجود پر غور نہیں کیا اور یہ قانونی غلطی تھی جس کے لیے سرٹیورراری (CAR TORARI) کی رٹ جاری ہو سکتی تھی۔ یہ سچ ہے کہ اس معاملے میں عدالت قانون کے نفاذ کی نہ کہ کسی ہدایت کے نفاذ کی کوشش کر رہی تھی۔

اس میں شک نہیں معلوم ہوتا کہ عدالت نے جو نظریہ اختیار کیا اس کے اختیار کرنے میں عدالت اس ہدایت سے متاثر ہوئی۔ اس متعلقہ امر کو (یعنی دفتر کی شاخ کا راستہ پر واقع ہونا) عدالت نے کسی دیگر جگہ سے نہیں بلکہ زیر غور ہدایت سے اخذ کیا تھا۔ شاید عدالت راستہ پر دفتر کی شاخ کے ہونے کو دفعہ ۴۷ کے تحت متعلقہ امر نہ تصور کرتی اگر وہ امر ہدایت میں درج نہ ہوتا، لہٰذا زیر غور ہدایت نے عدالت کے نظریہ کو کسی نہ کسی طرح ضرور متاثر کیا۔

اگرچہ قانونی طور سے ہدایات قابل نفاذ نہیں ہیں اس کا یہ مطلب نہیں ہے کہ انتظامیہ مقتدران ان کو من مانی طور سے نظر انداز کر دیں۔ مقتدران سے توقع کی جاتی ہے کہ وہ ان کے بموجب عمل کریں اور خلاف ورزی کرنے کی صورت میں ان کے خلاف تادیبی یا دیگر مناسب کارروائی کی جا سکتی ہے۔ ہدایت کو نافذ کرنے کے متعلق کسی شخص کو انتظامی دادرسی مل سکتی ہے۔ یعنی وہ حکومت کی وقتاً فوقتاً جاری کی ہوئی ہدایات کے نفاذ کے لیے بالا انتظامی مقتدر کے پاس جاکر درخواست دے سکتا ہے۔ لیکن یہ سب اندرون محکمہ کیا جا سکتا ہے۔ کسی انتظامی

افسر کا ہدایات کی خلاف ورزی کرنا اس کے اور افسر بالا کے درمیان کا معاملہ ہے۔

یہ قرار پایا ہے کہ کسی ہدایت کو جاری کر کے انتظامیہ کسی شخص پر کوئی وجوب عاید نہیں کر سکتا نہ اس کے قانونی حق میں تخفیف کر سکتا ہے۔ کرک سنگھ بنام یو۔پی۔ ریاست میں سپریم کورٹ نے پولیس ضوابط کے باب ۲۰ کا حوالہ دیتے ہوئے کہا ہے کہ ان کی کوئی قانونی بنیاد نہیں ہے۔ وہ پولیس افسران کی رہنمائی کے لیے صرف انتظامی ہدایات ہیں لہذا وہ کوئی "قانونی" حیثیت نہیں اختیار کر سکتیں لہذا ان کے ذریعہ ریاست دستور کی دفعات ۱۹-۲۰ سے دیے ہوئے بنیادی حقوق کی ضابطہ بندی یا ان میں تخفیف نہیں کر سکتی ہے۔

ایسے معاملات بھی ہیں جہاں عدالتوں نے کسی چیز کو ہدایت کے ذریعہ قانون پر عائد کرنے کی انتظامیہ کی کوشش پر اپنی ناگواری ظاہر کی ہے۔ ایک ایسا معاملہ پنا لال جین بنام آسام کی ریاست ہے۔ آسم غذائی غلہ (لائسنس اور قابو) حکم ASSAM FOOD GRAINS (LICINCING CONTROL ORDER) 1991 کے جزء ۵ (E) کے تحت لائسنس دینے والے مقتدر کو اس حکم کی رو سے لائسنس دینے میں چند حالات مدنظر رکھتے ہوئے سہکاری انجمنوں کو ترجیح دینے کا اختیار دیا گیا تھا۔ اس حکم کے تحت عمل کرتے ہوئے بجز سرکاری انجمنوں کے کسی کو کوئی لائسنس نہیں دیا گیا اور اس طرح ان کی اجارہ داری قائم ہو گئی۔ ایسا عمل اس مقتدر نے ریاست کی جاری کی ہوئی ہدایت کے تحت کیا تھا اس انتظامی ہدایت کو دستور کی دفعہ ۱۴ کے تحت امتیازی قرار دیتے ہوئے سپریم کورٹ نے انتظامی ہدایات کے بارے میں کہا کہ:

"ہم کو اس طریقے کے بارے میں جس سے ریاستی حکومت یا اس کے کسی افسر نے ہدایت جاری کی تھی اپنی ناگواری کا اظہار کرنا ضروری ہے۔ یہ ہدایت ایسے لائسنس دینے کے متعلق قانونی تجاویز سے صریحی طور سے غیر مطابق ہے۔ ہم کو ان معاملات پر جو قانونی تجاویز کے تابع ہیں انتظامی ہدایت جاری کرنے کی مصلحت پر شک ہے۔ اگر ایسے معاملات میں ہدایت جاری کرنا ضروری بھی ہو تو ہدایت کا متن اس طور

---

لے A.I.R. 1963 SC. 1295 A.I.R. 1962 . SC . 1893 بھی دیکھو

لے A.I.R. 762 . SC - 1893

سے نہیں وضع کیا جا سکتا ہے نہ اس طور سے وہ ہدایت استعمال کی جا سکتی ہے کہ
وہ قانونی تجاویز پر حاوی ہو جائے۔ ایسا طریقہ حکومت قانون کی بنیاد ہی کو فنا
کر دے گا اور عام عدل گستری کی جڑ اکھاڑ دے گا۔"

کسی انتظامی ہدایت کو قانونی تجویز میں مداخلت کرنے یا اس پر حاوی ہو جانے کی اجازت نہیں دی جا سکتی ہے۔ قانونی تجاویز کو محض انتظامی ہدایت کی طاقت پر فریب نہیں دیا جا سکتا نہ ان کو کچلا جا سکتا ہے۔ جس امر کو قانون جائز طور سے کر سکتا ہے اسے عملیہ یا انتظامی ہدایت کے ذریعہ نہیں کیا جا سکتا ہے۔

کیا کوئی شخص کسی ہدایت کے نفاذ کا دعویٰ امتناع (ESTOPPED) کی بنا پر کر سکتا ہے۔ دیگر الفاظ میں اگر انتظامیہ نے کسی شخص سے ہدایت کے ذریعہ کسی امر کا اظہار کیا ہو تو کیا انتظامیہ کو اسے نظر انداز کرنے یا اس سے انکار کرنے سے منع کیا جا سکتا ہے۔ اس مسئلہ کی تفصیل کہ آیا انتظامیہ کے خلاف امتناع کا عذر کیا جا سکتا ہے دوسرے باب میں کی جائے گی۔ ہند کی[1] یونین بنام اینگلو افغان ایجنسی میں یہ طے کیا گیا کہ حکومت نصفت (EQUITY) کی بنا پر اس طرح پابند ہے۔

# ہدایات کی شناخت

کسی سرکاری اظہار کے بارے میں طے کرنا کہ آیا وہ قانونی اثر رکھتا ہے یا نہیں آسان امر نہیں ہے۔ اس کا انحصار زیادہ تر اس قانون کی زبان اسی کے جاری کرنے کے لیے قانونی بنیاد (اگر کوئی ہو) اس کی شکل میں جس میں وہ جاری کیا گیا۔ اس کے مندرجات اور اثباتی تجاویز وغیرہ پر ہوتا ہے۔ یہ ممکن ہے کہ قانونی اختیار کے تحت انتظامی مقتدران کے بنائے ہوئے ضوابط یا ضمنی توانین ہدایتی اور عدالتوں سے ناقابل نفاذ قرار دیئے جائیں۔ برخلاف اس کے قانونی اختیار کے تحت دی ہوئی ہدایت قابل پابندی قرار دی جا سکتی ہے۔ کسی موضوعہ قانون میں اصطلاحات "ہدایت"، "یا ضابطہ"، "یا ضمنی قانون" کا استعمال اس کے قابل پابندی یا ناقابل پابندی ہونے کے متعلق فیصلہ کن نہیں ہوتا۔ اگر واضع طور سے اس کے جاری کرنے

---

[1] 718, S.C. 1968. A.I.R. al

کے لیے کوئی قانونی اختیار نہ ہو تو زیادہ دشواری نہیں پیدا ہوتی ہے کیونکہ ایسی صورت میں ایسا اظہار ہدایتی اور ناقابلِ نفاذ ہوگا۔

فرنینڈس[1] بنام ریاست میسور میں سپریم کورٹ نے میسور پی۔ ڈبلو۔ ڈی مجموعہ کو "انتظامی ہدایات" قرار دیا کیونکہ ریاست نے اس کو کسی قانونی اختیار کے تحت نہیں جاری کیا تھا بلکہ اپنی عام انتظامی اختیار کے تحت جاری کیا تھا۔ حکومت عملیہ اور انتظامیہ اختیار کے استعمال میں اپنے ملازمین کو ہدایات جاری کر سکتی ہے لیکن وہ قانونی اثر رکھنے والے قواعد نہیں ہیں۔" یہ معلوم کرنے کے لیے کہ آیا کسی انتظامیہ ہدایت کا قانونی اثر ہے یہ ظاہر کرنا لازم ہے کہ وہ یا تو کسی ایکٹ کے ذریعہ ریاستی حکومت کو دیے ہوئے اختیار کے تحت یا اس کی بابت دستور کی کسی تجویز کے تحت دی گئی۔ دستور کی دفعہ ۱۶۲ کا حوالہ دیتے ہوئے عدالت نے کہا کہ وہ دفعہ ریاست کے انتظامی اختیار کی وسعت اور دائرۂ اختیار کی بابت تجویز کرتی ہے نہ کہ اس کو کوئی قانون سازی کا اختیار عطا کرتی ہے۔ لہٰذا دفعہ ۱۶۲ پر مبنی ہدایات قانونی اثر رکھنے والے قواعد کی حد تک نہیں پہنچتی ہیں۔

موضوعہ قوانین عموماً انتظامیہ کو قواعد یا دیگر تفویضی قوانین کے اعلان کرنے کا اختیار دیتے ہیں۔ بسا اوقات سوال پیدا ہوا ہے کہ آیا کوئی مخصوص سرکاری اعلان قانونی اختیار کے تحت جاری کیا گیا ہے یا نہیں یہاں چندان معاملات کا ذکر کر دینا چاہیے، جہاں عدالتوں نے اس مسئلے پر غور کیا ہے۔ آئی۔ این۔[2] سکسینہ بنام ایم۔ پی۔ میں یہ سوال اٹھا کہ آیا سرکاری ملازمین کے سبکدوشی کی عمر مقرر کرنے والی ایک روداد دستور کی دفعہ ۳۰۹ کے تحت جاری ہوئی تھی یا وہ صرف ایک ہدایت تھی جو اس دفعہ کے تحت جاری نہیں ہوئی تھی۔ اس پر غور کرتے ہوئے کہ اس روداد کی اشاعت نہیں ہوئی تھی البتہ یہ کہ وہ کلکٹروں کو بھیجے ہوئے ایک خط کی شکل میں تھی اور اس کی ساخت (جو ان الفاظ سے شروع ہوئی تھی کہ حکومت نے طے کیا ہے) ظاہر کرتی تھی کہ حکومت کلکٹروں کے عمل کے لیے ایک ہدایت جاری کر رہی تھی۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ وہ روداد قاعدہ نہیں تھی بلکہ عملیہ کے لیے ایک ہدایت تھی۔ اس مسئلہ کے موضوع پر

---

[1] 1753. S.C 1967. A.I.R.

[2] 1264. S.C. 1967. A.I.R.

اسی معاملے میں ایک بعد کے اظہارنامہ کو "قاعدہ" قرار دیا کیونکہ وہ دستور کی دفعہ ۳۰۹ کے تحت جاری ہوا تھا۔ مگر حال ہی میں بی۔ وی۔ نایڈو بنام ہند کے معاملے میں سپریم کورٹ نے سکینہ کے معاملے کا بغیر کوئی حوالہ دیے سبکدوشی کی عمر تقرر کرنے والی ایک روداد کو دفعہ ۳۰۹ کے تحت قانونی اثر رکھنے والی قرار دیا۔

ریلوے ادارے کا مجموعہ قانونی اثر رکھنے والا قرار دیا گیا کیونکہ وہ دفعہ ۳۰۹ کے تحت ریلوے ملازمین کی شرائط خدمت کو معین کرنے کے لیے وضع کیا گیا تھا۔ کسی اظہار کی ساخت میں دشواری اس مثال سے بخوبی ظاہر ہوتی ہے کہ یو۔ پی۔ پولیس ضوابط جزو قانونی اور جزو غیر قانونی قرار دیئے گئے ہیں۔ کسی اظہار کی ساخت کو اس کی ماہیت معلوم کرنے کے لیے فیصلہ کن خیال کیا۔ ایسٹ انڈیا کمرشیل کمپنی بنام کلکٹر کسٹم ہے۔ اس معاملے میں ہند کے گزٹ میں شائع کی ہوئی اس نوٹس کی قانونی حیثیت کا سوال پیدا ہوا جو درآمد کے لائسنس دینے کے اصول متقرر کرتی تھی۔ اس گزٹ میں درآمد اور برآمد (پرقابو) ایکٹ، ۱۹۴۷ کی دفعہ ۳ کے تحت درآمد اور برآمد پر قابو حکم بھی شائع ہوا تھا اور جس کا بلاشبہ قانونی اثر تھا۔ عدالت نے طے کیا کہ وہ پبلک نوٹس قانونی اثر نہیں رکھتی ہے۔ اس کی ساخت پر غور کرتے ہوئے عدالت نے طے کیا کہ اس کا منشا صرف پبلک کو اس طریقِ کار سے مطلع کرنا تھا جس کو مختلف درجوں کے درخواست دینے والے درخواست دینے کے معاملے میں اختیار کریں۔ اس پبلک نوٹس اور اس اظہارنامہ کا موازنہ کرتے ہوئے عدالت نے توجہ دلائی کہ جبکہ قانونی حکم جس میں وہ اظہارنامہ تھا واضح طور سے مرکزی حکومت نے درآمد اور برآمد (پرقابو) ایکٹ، ۱۹۴۷ کی دفعہ ۳ کے تحت جاری کیا تھا۔ "پبلک نوٹس" میں اس بات کا کوئی ذکر نہ تھا۔ جبکہ دفعہ ۳ کے تحت جاری کیا ہوا اظہارنامہ "حکم" کہا گیا تھا۔ زیرِ غور نوٹس کو صرف "پبلک نوٹس" سے موسوم کیا گیا تھا جبکہ "اظہارنامہ" فریقوں کے حقوق کی ضابطہ بندی کرتا تھا "نوٹس" پبلک کو ایک مخصوص مدت کے لیے لائسنس دینے کے اصول سے مطلع کرتی تھی۔ جبکہ دفعہ ۳ کے تحت جاری کیے ہوئے حکم کو واضح طور سے منسوخ کرنا پڑتا تھا اگر کوئی نیا حکم پہلے حکم کی تجاویز میں

---

لے ۷۳ .۷ .۹ کو فیصلہ دیا گیا۔

لے A.I.R. 1962 SC 1893.

کسی طور سے ردو بدل کر دے یا اس کی جگہ دوسرا حکم قائم کر دے" نوٹس "پہلی نوٹسوں کو بغیر منسوخ کیے یا ان میں ردو بدل کیے جاری کی گئی تھی۔

دیگر طور سے یہ معاملہ یوں واضح کیا جا سکتا ہے کہ جب کہ دفعہ ۳ کے تحت جاری کیا ہوا اظہار نامہ قانونی اثر رکھتا تھا، "پبلک نوٹس" صرف حکومت کی انتظامی طور سے قائم کی ہوئی پالیسی کا اظہار کرتی تھی۔ اور چونکہ وہ دفعہ ۳ کے تحت نہیں جاری کی گئی تھی وہ محکمہ پر قابلِ پابندی نہ تھی۔

عدالت کی اس رائے پر متعدد سوالات پیدا ہوتے ہیں، وہ معیارات جو عدالت نے نوٹس کی ماہیت معلوم کرنے کے لیے استعمال کیے ہیں زیادہ واضح نہیں ہیں نوٹس کی ساخت اور شکل جس کو عدالت نے نوٹس کی ماہیت معلوم کرنے کے لیے فیصلہ کن خیال کیا اہم نہیں معلوم ہوتی ہے، خصوصاً اس نقطۂ نظر سے کہ کسی قانونی حکم کے لیے صرف اس کی گزٹ میں اشاعت مطلوب تھی اور یہ شرط زیرِ غور نوٹس کے متعلق پوری ہو گئی تھی۔ ایکٹ نوٹس کی شکل و ساخت پر بالکل خاموش تھا۔ "فریقوں کے حقوق کی ضابطہ بندی" جانچ کے طریقہ کی حیثیت سے کار آمد نہیں معلوم ہوتی ہے۔ اس معاملہ میں یہ عدالت کا نکالا ہوا نتیجہ تھا نہ کہ اس نتیجہ کے نکالنے کی بحث۔ مزید یہ کہ کسی حکم کی تنسیخ واضح یا معنوی ہو سکتی ہے۔ اگر بعد کی نوٹس کی تجاویز پہلی نوٹس کی تجاویز سے غیر مطابق ہوں تو پہلی نوٹس معنوی طور سے منسوخ ہو جاتی ہے۔ وہ معاملہ "قواعد" "کا ہدایت" سے امتیاز کرنے کا کوئی عام جانچ کا طریقہ قائم کرتا ہے۔

ایک وجہ جس کا واضح طور سے عدالت نے ذکر نہیں کیا مگر جو اس پر اثر انداز معلوم ہوتی ہے یہ تھی کہ اس کے نتیجہ پر اپیل کرنے والے کے جاری کیے ہوئے لائسنس میں درج شرط کا قابلِ نفاذ ہونا منحصر تھا۔ اس شرط کی پبلک نوٹس سے ابتدا ہوئی تھی اور اس کی خلاف ورزی انتظامیہ کو مال ضبط کرنے کا اختیار دیتی تھی۔ اگر اس پبلک نوٹس کا قانونی اثر ہوتا، ایسی صورت میں عدالت کو جانچ کرنے کا بہت سخت طریقہ استعمال کرنا پڑا کہ آیا وہ شرط قابلِ پابندی خیال کی جا سکتی تھی یا نہیں۔ اس فیصلے سے کہ وہ ہدایت تھی اور قابلِ پابندی نہ تھی، اپیل کرنے والے کا مال ضبط کیے جانے سے بچ گیا۔ اس پر بھی خیال رکھنا چاہیے کہ بعد کے معاملہ میں عدالت نے فیصلہ دیا ہے کہ کسی حکم کی ماہیت کی جانچ میں حکم کا نفس معاملہ فیصلہ کن ہے نہ کہ اس کی ساخت اور شکل میں وہ جاری کیا گیا ہو۔

ایسٹ انڈیا کے معاملے کے واقعات ۱۹۴۸ء سے متعلق تھے اس کے بعد ہند کا دستور نافذ ہوا اور اس میں بنیادی حقوق پر ایک باب وضع کیا گیا اور درآمد کی تجارت پر قابو کے حکم میں اہم تغیرات واقع ہوئے۔ یہاں ان تمام تفصیلات کا ذکر کرنا ممکن نہیں ہے۔ مختلف تغیرات کو مدنظر رکھتے ہوئے ایسٹ انڈیا کا معاملہ ۱۹۵۰ کے بعد قابلِ استدلال نہیں رہا۔ ہند کی مرکزی حکومت کی درآمدگی کی پالیسی کی بابت ہائی کورٹوں کے عدالتی نظریات میں اختلاف قائم ہے۔ سپریم کورٹ اس مسئلہ کو طے کرنے سے اب تک گریزاں ہے۔

کماری ریکینا بنام سیٹ۔ اے۔ ایچ۔ ٹی۔ اسکول[1] میں اس امر کے ذکر نہ کرنے کی وجہ سے کہ قواعد متعلقہ ایکٹ کے تحت بنائے گئے اور نیز اس کی مطلوبہ طریقے سے اشاعت نہ کی جانے کی وجہ سے عدالت نے قرار دیا کہ وہ ہدایات تھیں اور قابلِ پابندی نہ تھیں۔

ایسی صورت میں بھی جب اظہار صریحی طور سے کسی ایکٹ کے تحت کیا گیا ہو یہ لازم نہیں ہے کہ ان کا قانونی اثر ہو ـــــ اور رمن بنام ریاست مدراس[2] میں موٹر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ کی دفعہ ۴۳ الف کے تحت جاری کی ہوئی ہدایت زیرِ غور تھی۔ دفعہ ۴۳ الف ریاستی حکومت کو اختیار دیتی ہے کہ وہ زمینی نقل و حمل مقتدر کے متعلق کسی معاملے کے بارے میں ایسے عام ماہیت کے احکام اور ہدایات جاری کر سکتی ہے جن کو وہ ضروری خیال کرے اور " وہ نقل و حمل مقتدر ایسے احکام اور ہدایات پر عمل کرے گا۔ سپریم کورٹ نے طے کیا کہ قانونی تجویز کے تحت جاری کی ہوئی یہ ہدایت قانونی قاعدے کی حیثیت نہیں رکھتی ہے کیوں کہ دفعہ ۴۳۔ الف انتظامی اختیار نہ کہ قانون سازی کا اختیار دیتی ہے۔ عدالت کے اس نظریہ کی ایک خاص وجہ یہ بھی تھی کہ ایکٹ نہ صرف ہدایت جاری کرنے بلکہ قواعد کے اعلان کرنے کا بھی اختیار دیتا ہے۔ (دفعہ ۱۳۳) جس کے لیے چند کارروائیاں کرنا۔ جیسی قواعد کے مسودہ کی اشاعت۔ مفادات سے مشورہ۔ قانون سازیہ کے سامنے رکھا جانا اور قواعد کو گزٹ میں شائع کرنا مطلوب تھیں۔ ان تمام قانونی تحفظات کو نظر انداز کرنا پڑے گا، اگر ہدایت کو قانونی اثر دیا جائے کیونکہ ہدایات جاری کرتے وقت ایسی کسی کارروائی کا کرنا مطلوب نہیں تھا۔

---

[1] A.I.R. 1971. SC. 1920.

[2] A.I.R. 1959. SC. 694.

اس کا ایک سہل نتیجہ یہ بھی ہوگا کہ حکومت انھیں معاملات کی بابت ہدایت جاری کرسکتی ہے جن کے متعلق قواعد متعدد پابندیوں کے تابع بنائے جاسکتے ہیں۔ ہدایت کی اشاعت ضروری نہیں ہے لہٰذا اگر حکومت چاہے تو متعلقہ مقتدران کے لیے ہدایت خفیہ مراسلات کی شکل میں جاری کرسکتی ہے۔

قواعد اور ہدایات مساوی خیال نہیں کی جاسکتی ہیں، ورنہ قانون سازی کا اختیار فضول ہوجائے گا۔ مزید یہ کہ عدالت کی رائے میں لفظ "ہدایت" جس کا متعلقہ دفعہ میں استعمال ہوا ہے انتظامی مشنری پر قابو رکھنے اور حکومت اور ٹربیونلوں کے انتظامی عمل کے لیے زیادہ موزوں ہے نہ کہ فریقوں کے حقوق کو متاثر کرنے والے قانونی اصول قائم کرنے کے لیے۔

عدالت نے اس امر پر بھی توجہ کی کہ جب کبھی ایکٹ کا منشا فریقوں کے حقوق کو متاثر کرنا ہو وہاں اصطلاح "قواعد" استعمال ہوتی ہے۔ دفعہ ۴۳ الف میں یہ اعلان بھی کہ ہدایت متعلقہ مقتدران پر قابلِ پابندی ہوں گے ظاہر کرتا ہے کہ وہ قوانین نہیں تھے کیونکہ اگر وہ قوانین ہوتے تو ایسے اعلان کی کوئی ضرورت نہ تھی۔

پھر بھی یہ خیال کر لینا (رمن کے معاملے کی بنا پر) کہ انتظامیہ مشینری کے متعلق ہر اظہار نامہ ہمیشہ ہدایت سمجھا جائے پورے طور سے صحیح نہیں ہوگا۔ چند حالات میں ان کا قانونی اثر ہوسکتا ہے جینتی لال امرت لال بنام ایف۔ این رانا، میں دستور کی دفعہ ۲۵۸ (۱) کے تحت صدر کے جاری کیے ہوئے اظہار نامے کو جس کے ذریعہ ریاست کے افسران (کمشنروں) کو حصولِ آراضی ایکٹ (LAND ACQUISITION ACT) ۱۸۹۴ کے تحت یونین کی اغراض کے لیے حصولِ آراضی کے متعلق مرکزی حکومت کے کارہائے منصبی سپرد کیے گئے تھے۔ سپریم کورٹ نے تین بر خلاف دو کی کثرت رائے سے قانونی اثر رکھنے والا قرار دیا، اس رائے کی وجہ یہ تھی کہ اس اظہار نامے نے پروٹینٹو (PROTANTO) حصولِ آراضی ایکٹ کی ترمیم کردی تھی یعنی اس میں جہاں الفاظ "متعلقہ حکومت" قواعد ہوئے تھے وہاں الفاظ "متعلقہ حکومت یا کمشنر" پڑھا جانا تھا۔ اس صورت کی تشریح کرتے ہوئے عدالت نے کہا:

اس کا یہ مطلب نہیں ہے کہ عملیہ مقتدر کا ہر جاری کیا ہوا حکم قانونی اثر

---

لہ A.I.R. 1964 SC 648-

رکھتا ہے۔ اگر کوئی حکم انتظامی ہے یا کسی قانونی اختیار کو استعمال کرتے ہوئے نہیں صادر ہوا ہے تو اس کا قانونی اثر نہیں ہو سکتا ہے، لیکن جہاں ایک ایسا عام حکم جس کو عملیہ مقتدرنے ہی کیوں نہ صادر کیا ہو جو کسی ایکٹ کے تحت استعمال کیے جانے والے اختیار کو عطا کرتا ہو اور جو اس کی وجہ سے اپنے نفس معاملہ میں ایکٹ کی ترمیم یا اس میں اضافہ کرتا ہو تو ایسے اختیارات کے عطا کیے جانے کو قانونی اثر رکھنے والا تصور کرنا لازم ہے۔"

آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۲۲ کی دفعہ ۵ (۸) کے تحت مرکزی آمدنی بورڈ (CENTRAL BOARD OF REVENUE) اس ایکٹ پر عمل درآمد کرنے کے لیے مامور جملہ افسران کو رہنمائی اور ہدایات جاری کر سکتا ہے۔ سپریم کورٹ نے حال کے ایک معاملے میں ذالمیا لائنس بنام آمدنی ٹیکس کمشنر میں ان ہدایات کو قابلِ پابندی قرار دیا۔ اس نتیجہ پر پہنچنے کے لیے عدالت نے دفعہ ۵ (۸) کے دوسرے جز پر استدلال کیا جو تجویز کرتا ہے کہ جملہ افسران اور اشخاص جو اس ایکٹ پر عمل درآمد کرنے کے لیے مامور ہیں مرکزی آمدنی بورڈ کے جاری کیے ہوئے احکام۔ رہنمائی اور ہدایات کو اختیار اور ان کی تعمیل کریں گے" اس فیصلہ سے عدالت نے اس کے نظریہ سے انحراف کیا اور عام تسلیم شدہ نظریہ سے کہ ہدایات قابلِ پابندی نہیں ہوتی ہیں اختلاف کیا۔ اس مقدمہ نے ہدایت کے متعلق قانون کو اور بھی زیادہ الجھا دیا۔

کوئی موضوعہ قانون، قانون سازی کا اختیار ریاست کو اور ضابطہ بندی کا اختیار اس کی قائم کی ہوئی کسی جماعت (کارپوریشن) کو دے سکتا ہے۔ لہذا انڈین ایر لائنس کارپوریشن بنام سکھ دیو رائے، میں کارپوریشن کے ملازمین کی خدمت کی شرائط اور حالات معین کرنے والے ضوابط صرف ہدایات قرار دیئے گئے۔ یہ اس وجہ سے کہ اگرچہ ضوابط کو کارپوریشن نے قانونی اختیار کے تحت بنایا تھا وہ تمام افراد کے حقوق (یعنی پبلک یا اس کے کسی جز کو) متاثر نہیں کرتے تھے۔ اور وہ صرف کارپوریشن کے اندرونی امور کی بابت تجاویز کرتے تھے۔ مگر اس معاملہ سے

---

۵۔ 524 . SC . 1972 . A.I.R.

۶۔ 1828 . SC . 1971 . A.I.R.

بہ نتیجہ نہیں نکالنا چاہیے کہ قانونی اختیار کے تحت بنائے ہوئے جملہ ضوابط قانونی اثر نہیں رکھتے ہیں
متعدد معاملات میں فیصلہ دیا جا چکا ہے کہ قانونی جماعتوں کے بنائے ہوئے ضوابط کا قانونی
اثر ہو سکتا ہے۔ انڈین ایرلائنس کے معاملے میں جو جانچ کا اصول قائم کیا گیا ہے وہ صحیح نہیں
معلوم ہوتا ہے۔ کیونکہ اگر اس معیار کا دستور کی دفعہ ۳۰۹ کے تحت بنائے ہوئے قواعد پر
اطلاق کیا جائے تو ان کو بھی ہدایات قرار دینا پڑے گا حالانکہ جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا ہے وہ
ہدایات نہیں قرار دیے گئے ہیں۔

کسی قانون کے تحت کارپوریٹ کی ہوئی نجی جماعت کی صورت ایک قانونی جماعت سے
مختلف ہے اور اس کے بنائے ہوئے ضوابط اور ضمنی قوانین قانونی اثر نہیں رکھیں گے۔
لہذا سہکاری[1] بینک بنام صنعتی ٹربیونل حیدرآباد میں سپریم کورٹ نے قرار دیا کہ کسی قانونی
تجویز کے تحت سہکاری انجمن کے بنائے ہوئے ضمنی قوانین قانونی اثر رکھنے والے نہیں خیال
کیے جا سکتے ہیں۔ یہ ضمنی قوانین کسی کمپنی کے قانونی اثر نہ رکھنے والے کیفیت نامہ (Articles
of Association) سے مشابہ ہیں۔ مندرجہ بالا معاملات سے "قواعد" اور "ہدایات"
کے درمیان امتیاز کرنے کا کوئی اصول نکالنا دشوار ہے، لہذا کسی اظہار کو قاعدہ یا ہدایت شناخت
کرنے کے لیے کوئی واضح رہنمائی نہیں ملتی ہے۔ متعدد متبادل صورتیں پیدا ہو سکتی ہیں ہو سکتا
ہے کہ کوئی ایکٹ کسی انتظامیہ کو قواعد سازی کا اختیار نہ دیتا ہو۔ ایسی صورت میں اس کا ہدایت
قرار دینا آسان ہو جاتا ہے۔ ایسا بھی ہو سکتا ہے کہ کسی زیرِ غور ایکٹ میں دو تجاویز ہوں، ایک
قواعد سازی کا اور دوسری ہدایات، ضمنی قوانین اور ضوابط جاری کرنے کا اختیار دینے والی۔
اس صورت میں شناخت کرنا آسان نہیں ہوتا۔

اوپر ذکر کیے ہوئے معاملات میں یہ نظریہ معلوم ہوتا ہے کہ ضمنی قوانین اور ضوابط
کا قابلِ پابندی ہونا یا نہ ہونا ان کے دائرۂ نفوذ پر منحصر ہے۔ خدمات کی بابت ضوابط
نا قابلِ پابندی قرار دیے گئے ہیں اور افراد کو متاثر کرنے والے ضوابط قابلِ پابندی
قرار دیئے گئے ہیں۔ اگر کسی اظہار میں اس اختیار کا جس کے تحت وہ قاعدہ بنایا گیا ہے
ذکر کر دیا گیا ہو تو اس کو اس سے منسوب کرنا اور شناخت کرنا کہ آیا وہ قاعدہ ہے یا

---

245 .S.C. 1970 .A.I.R. [1]

ہدایت آسان ہو جاتا ہے۔ اگر ماخذ کا ذکر نہ کیا گیا ہو تو عدالتوں کو اندرونی اور بیرونی حالات پر غور کر کے معلوم کرنا پڑتا ہے کہ آیا اس کا قاعدہ یا ہدایت ہونا مطلوب ہے۔ اگر کسی ایکٹ میں انتظامیہ کو قانون سازی کا اختیار دینے والی صرف ایک ہی تجویز ہو تو بھی یہ طے کرنے کے لیے کہ آیا وہ اظہار قانونی اختیار کے تحت جاری ہو یا نہیں مختلف حالات پر غور کرنا پڑتا ہے، مثلاً اظہار کی ساخت تشکیل۔ اس کا سیاق۔ اس کو جاری کرنے کے لیے اختیار کیے جانے والا طریقۂ کار (اگر کوئی ہو) یعنی آیا وہ وہی ہے جس کو قواعد سازی کے لیے قائم کیا گیا ہے) اور متاثر ہونے والے حق کی ماہیت کچھ ایسے حالات ہیں جو اس مسئلہ کو طے کرنے کے لیے متعلقہ ہوتے ہیں۔ یہ سجھاؤ دیا گیا ہے کہ غور طلب حالات میں سے ایک جس کا اطلاق اس معاملہ میں عدالتیں کر سکتی ہیں اور کرنا چاہیے یہ ہے کہ آیا زیر غور اظہار متعلقہ افراد کو کوئی حق عطا کرتا ہے یا ان پر کوئی وجوب عائد کرتا ہے اگر وہ جیسا کہ مثال کے طور پر ایسٹ انڈیا کمپنی کے معاملہ میں ہوا۔ کوئی وجوب عائد کرنے کی کوشش کرے تو عدالتوں کا رجحان اس کو ہدایت قرار دینے کی طرف ہوتا ہے اور اگر وہ کسی شخص کو کوئی حق عطا کرے تو زیادہ امکان یہ ہے کہ عدالتیں اس کو قاعدہ قرار دیں تاکہ افراد اپنے حقوق کا انتظامیہ کے خلاف دعویٰ کر سکیں۔ مزید یہ کہ دوسری اہم حالت جس پر عدالتیں غور کر سکتی ہیں یہ ہے کہ انتظامیہ ایجنسی کا منشا کسی مسئلہ کو ہدایت کے ذریعہ حل کرنا ہے۔ ان تمام امور پر دیگر متعلقہ حالات کے ساتھ غور کرنا ہوگا۔

## بظاہر عدالتی اور قانونی جماعتوں کو ہدایات

موجودہ قانون کے بموجب ہمیشہ ایسا نہیں ہوتا ہے کہ ہدایات جائز طور سے دی جائیں۔ لہذا ہدایات ان جماعتوں کو جو بظاہر عدالتی ہوں جاری نہیں کی جا سکتی ہیں کیونکہ وہ غیر جانبدارانہ رائے قائم کرنے میں مداخلت کرتی ہیں۔ راج گوپالا نائیڈو بنام ریاستی نقل و حمل اپیلی مقتدرہ[1] میں اس اصول کا واضح طور سے اظہار کیا گیا ہے کہ حکومت کو ہدایات جاری کر کے بظاہر عدالتی جماعتوں کو ارادانہ طور سے اپنی بہترین رائے سے ان کو سپرد کیے ہوئے معاملات کو برتنے میں مداخلت نہیں کرنی چاہیے۔ اس معاملے میں بھی موٹر گاڑی ایکٹ کی دفعہ ۴۳ الف

---

1. 1573 . SC . 1964 . A.I.R.

زیرِ غور تھی۔ اس غور کی اگر وسیع تعبیر کی جائے تو اس کے دائرۂ اثر میں صرف انتظامی معاملات ہی نہیں آتے بلکہ وہ بھی آسکتے ہیں جو ایکٹ سے قائم کیے ہوئے بظاہر عدالتی جماعتوں کے حلقۂ اختیار میں ہوں لیکن چونکہ یہ انصاف اور خارجی انتظامی قانون کے نظریہ کا تقاضا ہے کہ بظاہر عدالتی جماعتوں کو عملیہ کی جاری کی ہوئی رہنمائی سے پابند نہیں کرنا چاہیے، عدالت نے رائے ظاہر کی کہ دفعہ ۴۳ (الف) کی اس طور سے تعبیر کرنی چاہیے کہ بظاہر عدالتی جماعتوں سے طے کیے جانے والے معاملات کی بابت ہدایت جاری کرنا اس کی زد سے باہر ہو جائے۔ عدالت نے اس بات پر اصرار کیا کہ عدیہ اختیار کا استعمال ضابطہ بندی قانون اور قواعد کے ذریعہ ہونا چاہیے۔ نہ کہ انتظامی ہدایات کے ذریعہ۔ لہذا یہ معلوم ہوتا ہے کہ اگر کوئی بظاہر عدالتی جماعت ایسی ہدایت پر عمل کرنے کی کوشش کرے تو اس کا فیصلہ غلط ہوگا اور اس کی تصیح سرٹیوراری (CAR TEOVARI) کی رٹ جاری کر کے کی جاسکتی ہے۔ اس کے متعلق مزید ذکر دوسرے باب میں کیا جائے گا۔

انتظامی اور قانون سازی کے اختیارات استعمال کرنے والے کسی مقتدر کو بھی اس کا بالا مقتدر یا حکومت کوئی ہدایت نہیں جاری کر سکتی ہے اگر وہ ایکٹ سے نامزد مقتدر ہو اور ایکٹ میں اس کو ہدایات جاری کیے جانے کی بابت کوئی تجویز نہ ہو۔ اس کی یہ وجہ ہے کہ اس مقتدر کی صراحت کر کے قانون سازیہ نے اس پر اعتماد کیا اور اس کو اپنے اختیارات کا استعمال بغیر کسی دیگر شخص کی ہدایت کے کرنا چاہیے۔

شری رام ویاس سرد س بنام روڈ ٹریفک بورڈ میں مملکت نقل وحمل مقتدران کو جو پرمٹ دینے کے اختیار موٹر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ سے حاصل کرتے تھے اسٹیج گاڑی پرمٹ جاری کرنے کے متعلق اصول قائم کرتے ہوئے ہدایات جاری کی گئیں مدراس ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ وہ ہدایات جاری نہیں کی جاسکتی تھیں اس نے کہا کہ:

ایکٹ کے اندر کسی جگہ کوئی ایسی واضح تجویز نہیں ہے جس کی رو سے قانونی بورڈوں کو (نقل وحمل مقتدران) کو حکومت کے احکام کے مطابق عمل کرنا لازم ہے اور ایکٹ میں کوئی

---

400 M.A.D. 1963 - A.I.R ۵۱

ایسی تجویز نہیں ہے جس سے معنوی طور سے سمجھا جاسکے کہ حکومت حکم کے ذریعہ بورڈوں کو ان کے عدالتی اور دیگر کارہائے منصبی کے اختیار کے استعمال میں ہدایت دے۔

اس فیصلہ کے نتیجہ میں ایکٹ کی ترمیم کی گئی اور ایک نئی دفعہ ۴۳ الف کا اضافہ کیا گیا جس کے تحت حکومت نقل و حمل مقتدران کو عام ہدایات جاری کرسکتی ہے اور ان مقتدران کو ان کی تعمیل کرنا ہے۔ دوسری مثال جہاں ایکٹ سے نامزد مقتدران کو اختیار دیا گیا ہے لیکن واضح تجویز ان کو ہدایات جاری کرنے کی بھی کی گئی ہے، آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۶۱ میں ملتی ہے۔ لہذا اس ایکٹ کی دفعہ ۱۱۹ (۱) کے تحت اس ایکٹ پر عملدرآمد کرنے کے لیے مامور جملہ افسران اور اشخاص کو راست ٹیکسوں کے مرکزی بورڈ وں کے جاری کیے ہوئے احکام۔ ہدایات اور رہ نمائی کو اختیار کرنا اور ان کی تعمیل کرنا لازم ہے۔

## ہدایات کی ضرورت

آج کل کے انتظامی دور میں مختلف اغراض کے لیے انتظامی عمل کے طریقۂ کار کے طور پر ہدایات کا کثرت سے استعمال ہوتا ہے۔ لہذا جب کسی ایکٹ کے تحت حکومتی فرائض کو انجام دینے میں انتظامی افسران کی ایک کثیر تعداد مشغول ہو تو ہدایات مختلف افسران سے اختیار کیے جانے والا کوئی معیار قائم کرنے کا کام کرتی ہیں تاکہ ان کے سامنے آنے والے مسائل کو برتنے کے لیے نظریہ میں ایک قسم کی یکسانی پیدا ہوسکے۔ حکومت ایکٹ سے مقرر کیے ہوئے اپنے دائرۂ عمل میں رہتے ہوئے چند طریقۂ کار۔ عام اصول اور پالیسیاں قائم کرسکتی ہے۔ چند حالات میں اس مقصد کو قواعد کے ذریعہ حاصل کرنے کے بجائے ہدایات کے ذریعہ حاصل کرنا قابلِ ترجیح ہوسکتا ہے۔ یعنی" جب اصول (PRINCPLE) صاف الفاظ میں گویا نہ ہو یا اس کے لیے تیار نہ ہو یا جب ایجنسی اپنے نظریہ میں رد و بدل کرنے کے لیے کچھ آزادی چاہے"۔ لہذا جب انتظامیہ کو کسی ایسے نئے مسئلہ کا سامنا کرنا پڑتا ہے جس پر پہلے کوئی تجربہ نہ کیا گیا ہو تو ہدایات سے نمونا کام لیا جاتا ہے اور جب تک کوئی ایسے زیادہ مستحکم اصول نہ نکال لیے جائیں جو کچھ عرصہ کے دوران قواعد کی شکل میں قائم کیے جاسکیں صرف تجربہ اور غلطی ہی کے ذریعہ اس پر عمل کرنے کا

ایک طریقہ ہے۔ تاوقتیکہ کسی خاص مسئلہ پر ایک عرصہ تک عمل کرکے اس کو مستحکم نہ بنا لیا جائے، ہدایات اور معیارات کو تغیر پذیر رکھنا پڑتا ہے اور ایسی صورت میں انتظامیہ کے نقطۂ نظر سے ہدایات قواعد کے بہ نسبت جلد جاری کی جا سکتی ہیں اور وہ سہولت بھی پیدا کرتی ہیں۔

مزید یہ کہ ہدایات کا استعمال اس وقت کیا جاتا ہے جب انتظامیہ کے حالات اور افعال رفیق اور جلد جلد تغیر پذیر ہوں۔ ہدایات انتظامی عمل میں لوچ اور لچک پیدا کرتی ہیں کیونکہ ان کو ایسے طریقے جیسے گزٹ میں اشاعت، پارلیمنٹ کے سامنے رکھنا وغیرہ نہیں اختیار کرنے پڑتے ہیں۔

ہدایات کے اصول سے ہند میں وسیع پیمانے پر کام لیا جاتا ہے۔ اس کی ایک مثال یہ ہے کہ آمدنی ٹیکس کے دائرے میں راست ٹیکسوں کا مرکزی بورڈ ہدایات کو گشتیوں کی شکل میں جاری کرتا ہے۔ چند اغراض جن کے لیے یہ گشتیاں جاری ہوتی ہیں یہ ہیں ٹیکس سے مستثنیات اور ان میں رعایات دینا جب اس کی بابت ایکٹ میں کوئی تجویز نہ ہو۔ غیر واضح قانونی مسائل کو اپنی تعبیر دے کر واضح کرنا تاکہ مختلف ٹیکس مقتدرانِ قانون کا اطلاق کچھ یکسانی کے ساتھ کر سکیں۔ نئے مسائل کو یا کسی وقتی مخصوص مسئلہ کو جس کے دوبارہ واقع ہونے کا امکان نہ ہو حل کرنا اور طریقہ کارانہ معاملات کی تجویز کرنا۔

حالانکہ زمانہ حال کے معمولی انتظامی طریقہ کار میں ہدایت جاری کرنا لازمی ہے اور آج کل کے انتظام اور اس کی وقتی ضروریات کا تقاضا یہ ہے کہ بغیر ہدایت جاری کیے کام نہیں نکل سکتا ہے، پھر انتظامیہ کے نقطۂ نظر سے اس اصول کی کمزوری اور اس کی خامیوں کو نظر انداز نہیں کرنا چاہیے نہ کم سمجھنا چاہیے۔ اولاً ہدایات کے ذریعہ انتظامیہ کسی شخص کے دستوری یا قانونی حق میں تخفیف نہیں کر سکتا ہے۔ دوئم: ہدایات قانونی اختیارِ تمیزی کو پابند نہیں کر سکتی ہیں (جیسا کہ پنالال کے معاملے سے واضح ہے) کیونکہ اب صرف قواعد کے ذریعہ کیا جا سکتا ہے۔ سوئم: ہدایات بظاہر عدالتی جماعتوں یا دیگر ایکٹ سے ساختہ مقتدران کو نہیں جاری کی جا سکتی ہیں جب تک کہ ایکٹ میں ایسی تجویز نہ ہو۔ چہارم: جب قانون نے انتظامیہ کو وسیع اختیارِ تمیزی عطا کیا ہو تو دستور کی دفعہ ۱۹ کے تحت اس کے جواز پر صرف قانونی اثر رکھنے والی تجویز کے حوالہ سے نہ کہ ہدایات کے حوالہ سے غور کیا جا سکتا ہے۔

افراد کے نقطۂ نظر سے بھی ہدایات کے متعلق صورت کچھ کم دشوار اور پیچیدہ نہیں ہے

متعدد موقعوں پر لوگوں کو یقینی طور سے علم نہیں ہوتا کہ آیا گزٹ میں شائع کی ہوئی نوٹس قابلِ نفاذ ہے یا نہیں، مزید یہ کہ انتظامیہ کے ذریعہ افراد کو دیئے ہوئے حقوق کا تحفظ اتنے بہتر طریقے سے نہیں ہو سکتا، جتنا کہ قواعد کے ذریعہ دیئے ہوئے حقوق کا ہوتا ہے۔ انتظامیہ ہدایات کو کم سے کم ان کو جو تجربہ کی بنا پر صحیح ثابت ہوئی ہوں ایسے قواعد کی شکل کر دینے کی متواتر سعی کرتے رہنا چاہیے جو زیادہ مستحکم انتظامیہ کے خلاف قابلِ نفاذ اور افراد کے نقطۂ نظر سے قابلِ ترجیح ہوں۔

## نتیجہ

قانونی اثر رکھنے والے قواعد اور انتظامی ہدایات دونوں کا عمل کسی افسر سے کسی معاملے کو طے کرنے میں اختیار کیے جانے والے اصول یا پالیسی اور طریقۂ کار کے قواعد قائم کر کے اس کے اختیارِ تمیزی پر قابو رکھنا ہے۔ ہدایات اگرچہ عدالتوں سے قابلِ نفاذ نہ بھی ہوں بسا اوقات عملی طور سے افراد کے لیے قیمتی حقوق پیدا کرتی ہیں یا ان پر وجوب عائد کرتی ہیں اور وہ موجودہ زمانے کے انتظامیہ دور میں بہت اہمیت رکھتی ہیں اگر صرف قواعد ہی کا نہ کہ ہدایات کا تصور کیا جانا ممکن ہو تو بہت زیادہ وضاحت ہو جائے گی اور معاملات آسان ہو جائیں گے۔ لیکن ہدایات کو مکمل طور سے خارج کر کے انکی جگہ قواعد وضع کرنا آج کل کی اتفاقی ضروریات کی وجہ سے ممکن نہیں ہے۔ پھر بھی قواعد سازی میں قائم کیے ہوئے تحفظات کی طرح ہدایات کے متعلق بھی چند تحفظات قائم کرنا لازمی ہے۔ اس کی یقین دہانی ضروری ہے کہ افراد کی رسائی ہدایات تک ہو سکے لہٰذا ان کی اشاعت کسی آسان طریقہ سے کر دینی چاہیے۔ متعلقہ افراد کے لیے ہدایات کی اشاعت بہت کارگر ہوگی، ان کو مختلف مسئلوں پر محکماتی نظریہ کا علم ہو جائے گا، لہٰذا وہ اپنے معاملات کا اظہار محکماتی مقتدران کے سامنے کر سکتے ہیں اور اپنے امور کو ان ہدایات کی روشنی میں منظم کر سکتے ہیں۔ مزید یہ کہ اشاعت کسی افسر کے من موجی طریقۂ عمل پر روک بھی لگا سکتی ہے۔ کسی شایع کی ہوئی ہدایت کو انتظامیہ جائز طور سے نظر انداز کر سکتا ہے تو اس کو ایسا کسی معقول وجہ سے کرنا ہوگا نہیں تو وہ اپنے خلاف رائے زنی کا مستوجب ہوگا۔ اگر سرکاری اظہاروں اور ہدایات کی علیحدہ اشاعت ہو تو اس سے بہت مدد ملےگی۔ شاید کثیر تعداد میں نوٹسوں، ہدایات

اور رہنمائی کی دستاویز کو جاری کرنے والے محکمے اپنا علیحدہ طریقۂ اشاعت قائم کریں۔ اس سلسلے میں
اس امر پر توجہ دینا مناسب ہوگا کہ آمدنی ٹیکس کی گشتیاں اب راست ٹیکس اطلاع ناموں
(BULLETIN) میں جو سہ ماہی اشاعت سے شائع ہوتی ہیں اور یہ امر ٹیکس دینے والوں کے لیے
بہت کارگر ثابت ہو رہا ہے۔

●●

# باب نمبر ۴

# سماعت کیے جانے یا سنے جانے کا حق کب اس کا اِدّعا کیا جا سکتا ہے

## تمہید

ہند میں آج کل کے انتظامی قانون کا ایک بہت اہم اور پیچیدہ سوال یہ ہے کہ کب وہ شخص جس کے خلاف کوئی انتظامی کارروائی کی جانے والی ہے سنے جانے کے حق کا اِدّعا کر سکتا ہے۔ بہبود کی ریاست کے اس زمانے کے دور میں انتظامیہ کو افراد کے ساتھ اور ان کی جائداد میں مداخلت کرنے کا وسیع اختیار حاصل ہو گیا ہے۔ کوئی امید نہیں ہے کہ مستقبل قریب میں اس اختیار میں کوئی کمی ہو گی۔ ایسی صورت میں یہ سوال بہت اہم ہو گیا ہے کہ انتظامیہ اپنے اختیار کا بجا اور جملہ متعلقہ حالات پر غور کرنے کے بعد استعمال کرے۔ انتظامیہ کے بیجا اور من مانی یا غلط طور سے اپنے اختیار کے استعمال کے خلاف سنے جانے کا حق ایک اہم تحفظ ہے۔ کسی انتظامی مقتدر کا واقعات اور دیگر متعلقہ حالات سے لاعلم ہوتے ہوئے فیصلہ دینے کا احتمال کم ہو جاتا ہے کیوں کہ متعلقہ شخص کو سنے جانے سے کسی معاملہ میں پیدا ہونے والے جملہ مسائل ظاہر ہو جاتے ہیں۔ یہ خیال کیا جاتا ہے کہ اگر کسی مقتدر کے علم میں تمام متعلقہ واقعات اور مسائل ہوں تو وہ صحیح نتیجہ پر پہنچے گا۔ جب کسی متعلقہ شخص کو سن لیا گیا ہو اور جملہ متعلقہ واقعات ظاہر ہو گئے ہوں تو کسی مقتدر کے لیے فیصلہ کرتے وقت ان کو نظر انداز کر دینا مشکل ہوتا ہے مزید یہ کہ جب متعلقہ شخص کی سماعت کر لی گئی ہو تو عدالتیں بہتر طور سے انتظامی عمل پر

نظر ثانی کر سکتی ہیں جیسا کہ آگے ذکر کیا جائے گا۔ انتظامی عمل پر عدالتی نظر ثانی کے فی زمانہ رائج اصول کے بموجب عدالتیں ان انتظامی افعال پر جس میں سماعت کی جائے (یا منصفانہ طور سے سماعت کی جائے) زیادہ قابو رکھتی ہیں بہ نسبت ان امور کے جن میں ایسی سماعت نہ کی گئی ہو۔ اسی طور سے ایک زیادہ مؤثر قابو کی مشینری وجود میں آتی ہے۔

کسی متعلقہ شخص کی سماعت کیے جانے سے اس قدر زیادہ فائدے ہوتے ہیں کہ یہ قیاس کیا جا سکتا تھا کہ سماعت انتظامی عمل کا ایک معمول ہوگا لیکن بدقسمتی سے ایسا نہیں ہے آج کل بہت دشوار اور پیچیدہ مسئلہ یہ ہے کہ کیا انتظامیہ کو چاہیے کہ متاثر ہونے والے فریق کو سنے جانے کا موقع دے۔ اس ایک مرکز پر آج کل تمام جج ساختہ قانون گردش کرتا ہے۔ عدالتوں سے درخواست کی جاتی ہے کہ وہ طے کریں کہ اگر کسی خاص معاملہ میں انتظامیہ سنے جانے کا موقع دینے سے باز رہے تو کیا یہ ترک فعل اس کی کی ہوئی کارروائی کو باطل کرنے کے لیے کافی ہے۔ اس مسئلے کو طے کرنے کے لیے کوئی مستحکم فارمولا نہیں ہے۔ ہر معاملہ پر اس کے واقعات کی روشنی میں غور کیا جاتا ہے۔ عدالتوں کے قایم کیے ہوئے رہنمائی کے چند اصولوں پر یہاں غور کیا جا رہا ہے۔

اولاً۔ سماعت کا مطلوب ہونا دستور سے عطا کیے ہوئے چند بنیادی حقوق سے اخذ کیا جا سکتا ہے۔ مثال کے طور پر دفعہ ۱۹ ہند کے شہریوں کی آزادی کا تحفظ کرتی ہے لیکن ریاست کو ان پر معقول پابندی لگانے کی اجازت دیتی ہے۔ یہ قرار دیا گیا ہے کہ قانون کو نفسِ معاملہ اور طریقہ کارانہ دونوں صورتوں کے لحاظ سے معقول ہونا چاہیے۔ عدالتوں نے مختلف حالات میں مختلف تحفظات قایم کرنے پر اصرار کیا ہے جس میں کسی معاملے میں سنے جانے کا حق شامل ہے۔ اس موضوع پر دوسرے باب میں غور کیا جائے گا۔

دوم: وہ موضوعہ قانون جس کے تحت کارروائی کی جاتی ہو خود واضح طور سے سماعت کو مطلوب کر سکتا ہے۔ دستور کی دفعہ ۳۱۱ تجویز کرتی ہے کہ کوئی سرکاری ملازم برطرف یا علیحدہ نہیں کیا جا سکتا ہے نہ اس کے رتبے میں تخفیف کی جا سکتی ہے جب تک اس کو اس کے خلاف کی جانے والی کارروائی کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا مناسب موقع نہ دے دیا جائے۔ سماعت کی دو اقسام ہیں: عدالتی اور غیر عدالتی۔ پہلی قسم میں مقتدر سے قدرتی انصاف اور منصفانہ سماعت مطلوب ہوتی ہے (اس کو (AUDI ALTRAM) قاعدہ بھی کہتے ہیں) اور یہ منصفانہ

اصول کو سختی سے عائد کرتا ہے۔

دوسری قسم میں قواعد اور ضوابط کی زیادہ پابند نہیں ہوتی۔ یہ مقتدران سے ایک قسم کا مشورہ ہے تاکہ وہ اپنی صحیح رائے قایم کر سکیں۔ جیسا کہ قانون سازیہ بسا اوقات کرتی ہے جب کبھی کوئی متنازع یا مشکل بل اس کے سامنے پیش ہو۔ اس قسم کی سماعت کی ایک نمایاں مثال عمل قواعد سازی میں معاوات سے مشورہ ہے جب کوئی ایکٹ سماعت کی تجویز کرتا ہے تو ممکن ہے اس میں واضح نہ کیا گیا ہو کہ کس قسم کی سماعت مطلوب ہے۔ دفعہ ۳۱۱ کی کارروائی پر عدالتی قسم کی سماعت کے اصول کا اطلاق ہونا قرار دیا گیا ہے۔ لیکن جنتی لال امرناتھ بنام ایف۔ این رانا[1] میں حصول آراضی ایکٹ ۱۸۹۴ کی دفعہ ۵۔الف کی تجویز کہ کلکٹر کو ان اعتراضات کرنے والوں کو جن کی آراضی حاصل کی جارہی ہے سنے جانے کا موقع دے گا، بظاہر عدالتی ماہیت کی سماعت نہیں قرار دی گئی۔ اس رائے کے قایم کرنے کی وجہ یہ تھی کہ کلکٹر صرف مشورہ دینے والا مقتدر تھا اور حصول آراضی کی بابت اخیری انتظامی فیصلہ حکومت کو کرنا تھا۔ اگر حکومت چاہے تو ہنگامی حالات میں کلکٹر سے کی جانے والی تحقیقات کو ترک کر سکتی ہے۔ اور کلکٹر اس کے سامنے کیے ہوئے اعتراضات کی ایسی تحقیقات علیحدہ کر سکتا ہے جسے وہ ٹھیک خیال کرے۔ رانا کے معاملہ میں قایم کیے ہوئے اصول کی تائید عبدالحسین طیب علی بنام ریاست گجرات میں ملتی ہے[2]۔ جس میں کلکٹر کا عمل انتظامیہ قرار دیا گیا۔ حکومت پر رائے قایم کرنے سے قبل اپیل کرنے والے کو سنے جانے کا موقع دینے کی پابندی نہیں ہے اگرچہ کلکٹر کی رپورٹ حصول کے خلاف بھی ہو۔ موضوعہ قوانین سماعت کو مطلوب کرنے کی تجویز مختلف واقعات، مختلف حالات اور اغراض کے لیے کرتے ہیں۔ ایسا نہیں ہو سکتا کہ "بظاہر عدالتی" قسم کی سماعت جملہ حالات کے لیے مطلوب ہو۔ جب مرکزی تحقیقاتی کمشنروں (کے ضابطہ بندی) قواعد ۱۹۶۰ تجویز کرتے ہیں کہ کسی تحقیقاتی کارروائی میں سنے جانے کا مناسب موقع دیا جائے تو وہ کارروائی بظاہر عدالتی کارروائی نہیں متصور ہوگی۔ کیوں کہ اس کا مقصد تحقیقات ہے۔ قدرتی انصاف کی جملہ خصوصیات کا اطلاق ایسی کارروائی پر نہیں کیا جا سکتا دیگر متعدد حالات میں عدالتوں نے فیصلے دیئے ہیں کہ قانونی سماعت کی تجویز بظاہر عدالتی ماہیت کی سماعت کو عائد نہیں کرتی ہے۔

---

[1] A.I.R. 1964. S.C. 648۔ [2] A.I.R. 1968. S.C. 432

سویم۔ اور یہ بہت ہی زیادہ اہم اور پیچیدہ مسئلہ ہے۔ سنے جانے کے حق کا ادعا اُس صورت میں بھی کیا جا سکتا ہے جب معاملہ اوپر ذکر کیے ہوئے دونوں زمروں میں نہ آتا ہو۔ عام اصول یہ ہے کہ بہ ظاہر عدالتی (یا عدالتی کارروائی دونوں اصطلاحات متبادل ہیں) میں بر خلاف انتظامیہ عمل کے متاثر ہونے والے شخص کی سماعت کرنا لازم ہے۔ اگر ایسا نہ کیا گیا تو کی ہوئی کارروائی ناجائز ہو جاتی ہے۔ بہت اہم مسئلہ جس کے حل کرنے کا سوال معاملہ بہ معاملہ پیدا ہوتا ہے یہ ہے کہ آیا کسی خاص حالت میں انتظامیہ سے کی جانے والی کارروائی انتظامی یا بظاہر عدالتی ہے۔ اس سوال کا جواب مشکل ہے کیوں کہ ابھی تک کوئی جانچ کے ایسے اصول نہیں نکالے گئے ہیں جن کا جملہ حالات پر اطلاق ہو سکے۔

یہ بحث اِس اصول سے شروع ہوتی ہے کہ جب خود اس قانون سے جس کے تحت کوئی مقتدر عمل کر رہا ہو عدالتی نظریہ اختیار کرنا مطلوب ہو یا یہ مطلوب ہو کہ وہ مقتدر عدالتی طور سے عمل کرے تو اس مقتدر کا عمل بہ ظاہر عدالتی ہوتا ہے مگر اس اصول سے بھی زیادہ کام نہیں نکلتا۔ یہ کہنا کہ عمل بہ ظاہر عدالتی ہوتا ہے اگر وہ عدالتی طریقہ سے کیا جائے، ایک حد تک تکرار بالمعنی ہے۔ موضوعہ قوانین شاید ہی کبھی وضاحت سے تجویز کرتے ہیں کہ اس کے تحت انتظامیہ مقتدران عدالتی طور سے عمل کریں۔ ان قوانین میں کسی ایسی ہدایت کے نہ ہوتے ہوئے اس امر کو طے کرنا کہ آیا متعلقہ مقتدر کو عدالتی طور سے عمل کرنا ہے یا نہیں، زیرِ غور قانون کی تجاویز سے استنباطاً اور معنوی طور سے نتیجہ نکالنے کا معاملہ رہ جاتا ہے اور یہ کوئی آسان کام نہیں ہے۔

ضروری استنباط متاثر ہونے والے حقوق کی ماہیت کے مجموعی اثر۔ کسی مسئلہ کو طے کرنے کے لیے تجویز کیے ہوئے طریقۂ کار۔ اختیار کیے جانے والے خارجی معیارات، استعمال کیے ہوئے الفاظ۔ عطا کیے ہوئے اختیار کی ماہیت۔ مقتدر پر عائد کیے ہوئے فرائض اور ایکٹ سے ظاہر ہونے والے دیگر اشارات سے کیا جا سکتا ہے۔ لیکن یہ وسیع جانچ کا طریقہ بھی کوئی واضح اصول نہیں ہو سکتا۔ لہٰذا کسی معینہ حالت پر رہنمائی کے اس عام اصول کا اطلاق دشواری پیدا کرتا ہے۔

چند دشواریاں ججوں کی شخصیت سے بھی پیدا ہوتی ہیں یعنی چند ججوں کا رجحان ایکٹ سے "بظاہر عدالتی طریقہ کا نتیجہ نکالنے کی طرف بہ نسبت دیگر ججوں کے

زیادہ ہوتا ہے۔

ان مخصوص معاملات پر غور کرنے کے بعد جن میں عدالتوں نے ایک یا دیگر طریقہ کا فیصلہ دیا، عدالتوں کو اس موضوع پر پیش آنے والی چند دشواریوں کا ذکر کیا جارہا ہے جیسا کہ اوپر ذکر ہو چکا ہے، سماعت سے اس قدر زیادہ فوائد ہوتے ہوئے قیاس کیا جا سکتا تھا کہ یہ ایک معمول ہونا چاہیے کیوں کہ سماعت کے ذریعہ ایک مقتدر کسی معاملہ کو بجا طور سے اور منصفانہ طریقہ سے طے کر سکتا ہے۔ لیکن سماعت کیے جانے میں دشواری یہ ہے کہ اس سے انتظامیہ کے افعال میں تاخیر پیدا ہوتی ہے اور ایسا کرنا اکثر انتظامیہ کی مستعدی اور اس کی اثر اندازی کے مفاد میں نہیں ہوتا ہے۔ مختلف عناصر کو اکثر کسی خاص واقعاتی صورت سے ہم آہنگ کر کے کسی فیصلے پر پہنچنا ایک مشکل امر ہے۔

مثلاً ایک خاص وجہ جس سے سماعت کو خارج کرنے کی کوشش کی جاتی ہے یہ ہے کہ انتظامی عمل اختیار تمیزی پر مبنی ہوتا ہے۔ لہٰذا سماعت زیادہ کارگر نہیں ہوگی کیوں کہ کوئی مقتدر شہادت کو بالکل نظر انداز کر کے کسی مسئلہ کو اس طور سے طے کر سکتا ہے جیسا وہ ٹھیک سمجھے۔ لیکن یہ بھی فراموش نہیں کرنا چاہیے کہ ہر ایک عدالت سماعت کرتی ہے۔ اگرچہ اس کے سامنے زیر غور معاملہ میں اختیار تمیزی یا پالیسی کا پہلو بھی ہو۔ مزید یہ کہ جتنا اختیار زیادہ اختیار تمیزی ہو اتنا ہی اختیار کے استعمال پر قابو کم ہو جاتا ہے۔ اس وجہ سے بھی کسی مقتدر کے لیے زیادہ مناسب ہے کہ کسی معاملہ کو طے کرنے سے قبل سماعت کر لے۔ سماعت پر اصرار کرنے کی ایک خاص وجہ اس وقت پیدا ہوتی ہے جب کسی مقتدر کو کسی معاملہ کو نظریہ کے ذریعہ طے کرنا ہو اور وہ اختیار تمیزی نہ رکھتا ہو۔ پھر بھی اس کے ساتھ کچھ حالات بھی شامل ہوتے ہیں جن سے سماعت کا ترک کر دینا ظاہر ہوتا ہے۔ لہٰذا کسی مقتدر کے لیے مختلف نظریات کا (یعنی موافق اور خلاف نظریات کا) کسی خاص واقعاتی صورت سے توازن کرنا آسان امر نہیں ہے۔

متذکرہ بالا دشواریوں کے علاوہ کسی عمل کو "بظاہر عدالتی" قرار دینے کے طریقہ میں مزید اہم دشواریاں اس امر سے پیدا ہوتی ہیں کہ اگر ایک بار کسی عمل کو "بظاہر عدالتی قرار دے دیا جائے تو متعدد اہم نتائج پیدا ہوتے ہیں۔ اس پہلو پر آگے آنے والے باب میں غور کیا جائے گا۔ یہاں یہ کہنا کافی ہے کہ کسی مخصوص معاملہ میں عدالتیں ان طریقہ کارانہ تحفظات میں سے ایک یا زیادہ کا بغیر واجب طریقہ کار کے دیگر مطلوبات کو شامل ہے عائد کرنا انصاف کے لیے لازمی تصور

کرتی ہیں۔ اس کا یہ نتیجہ نکل سکتا ہے کہ ویسی کارروائی کسی مرحلہ پر "بظاہر عدالتی" اور دیگر مرحلہ پر انتظامی یا چند اغراض کے لیے "بظاہر عدالتی" اور چند کے لیے انتظامی ہو سکتی ہے۔ یہ بھی کہنا مناسب ہوگا کہ ہوئی کوئی کارروائی واحد ہوتی ہے اور کسی معاملہ کے متعلق طریقہ کار کی ضروریات کو پورا کرنے کی غرض سے اس کو مختلف مرحلوں میں منقسم کرنا درست نہیں ہے۔ اگر کسی معاملہ میں منصفانہ سماعت کے صرف چند مطلوبات کا اطلاق کرنے کی ضرورت ہو اور سب کی نہیں تو یہ امر عدالت کے دماغ میں ایک دوطرفہ دشواری پیدا کر دیتا ہے کہ آیا اس عمل کو "بظاہر عدالتی" قرار دیا جائے یا نہیں۔ کسی انتظامی عمل کو "بظاہر عدالتی" قرار دینے میں یہ چند دشواریاں پیش آتی ہیں اور ان دشواریوں کو دماغ میں رکھنا ضروری ہے تاکہ مختلف حالات میں عدالتی نظریہ کو جس کا ذکر آگے کیا جائے گا بخوبی سمجھا جاسکے۔ یہاں یہ کہہ دینا مناسب ہوگا کہ کچھ عرصہ سے عدلیہ کا رجحان انتظامیہ کے زیادہ سے زیادہ افعال کو "بظاہر عدالتی" قرار دینے کی طرف ظاہر ہوتا ہے۔

## کسی عمل کی بظاہر عدالتی ماہیت طے کرنے کیلیے چند علامات

اگر LISMBR PARTY کے مسئلہ کا اطلاق ہوتا ہو یعنی اگر مابین فریقین نزاع ہو اور انتظامی مقتدر کو اس نزاع کا فیصلہ کرنا ہو تو ایسی صورت کسی عمل کو "بظاہر عدالتی" قرار دینے کی خاص وجہ ہوتی ہے۔ بادی النظر میں خیال کیا جائے گا کہ اس مقتدر کو "بظاہر عدالتی" طریقہ سے عمل کرنا ہے۔ اس اصول کی عدالتوں سے مشابہت ہے جن کا عمل مقدمہ کے فریقین کے درمیان نزاع پر فیصلہ دینا ہوتا ہے۔ یہاں زیر غور صورت بہ شکل مثلث ہے یعنی ایک دوسرے کے خلاف ادعا کرنے والے دو فریق اور اس نزاع پر فیصلہ دینے والا مقتدر۔

سپریم کورٹ نے متعدد معاملات میں اس کارروائی کو جہاں مابین فریقین نزاع ہو "بظاہر عدالتی" قرار دیا ہے۔ ان کی مثالیں ذیل میں درج کی جاتی ہیں :۔

صنعتی نزاعات ایکٹ ۱۹۴۷ء کے تحت[1] صنعتی ٹریبونل۔ اور موٹر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ کے تحت لائسنس[2] دینے والا مقتدر۔ حالاں کہ ایکٹ کے تحت لائسنس دینے کے لیے جانچ کا طریقہ مفاد عامہ یا دیگر الفاظ میں داخلی اطمینان ہے۔ چند معاملات زیادہ تفصیل کے ساتھ

---

[1] A.I.R. 1956. S.C. 285 — A.I.R. 1950. S.C. 188.

[2] A.I.R. 1957. S.C. 232.

بیان کیے جا رہے ہیں۔

ہرینگر شوگر ملس بنام شیام سندر کمپنی ایکٹ ۱۹۵۶ کی دفعہ ۱۱۱ کے تحت مرکزی حکومت کے اختیار کی ماہیت زیر غور تھی۔ کمپنی کے کیفیت نامہ میں تجویز تھی کہ ڈائرکٹروں کو حصوں کے انتقال کی رجسٹری کرنے سے بغیر کوئی وجہ ظاہر کیے ہوئے انکار کر دینے کا مطلقاً اختیار تھا۔ وہ دفعہ تجویز کرتی تھی کہ ڈائرکٹروں کے فیصلہ سے رنج رسید شخص حکومت کے سامنے اپیل کر سکتا تھا۔ عدالت کی رائے میں حکومت کے اختیار کا استعمال بہ ظاہر عدالتی تھا کیونکہ حکومت کو حصہ دار اور کمپنی کے درمیان فیصلہ کرنا تھا۔ حکومت کو فیصلہ کسی مصلحت یا داخلی اطمینان کی بنا پر نہیں کرنا تھا بلکہ اس امر کی بنا پر کہ کہیں ڈائرکٹروں نے حصہ دار کے خلاف ظالمانہ من مانی وفاسدانہ طور سے یا بدنیتی سے عمل تو نہیں کیا۔

شنکر لال بنام شنکر لال میں ایک کمپنی کے اختتام کاروبار کی کارروائی میں تصفیہ جات کرنے والے LIQUIDATAR کی درخواست پر نیلام کی منظوری کے متعلق معاملہ میں ہائی کورٹ کے جج کے عمل کی ماہیت کا سوال پیدا ہوا۔ عدالت نے کہا کہ محض جج کا استعمال اختیار اس سوال کو طے کرنے کے لیے کہ آیا وہ عمل یا فیصلہ انتظامی یا عدالتی تھا کوئی فیصلہ کن امر نہیں ہے۔ اس مخصوص معاملہ میں نیلام میں خریدار اور ڈائرکٹروں کے درمیان نزاع تھی اور جج کو ان فریقین کے مختلف نظریات اور مفادات پر فیصلہ دینا تھا۔ لہٰذا نیلام پر جج کی دی ہوئی منظوری کا عمل عدالتی عمل تھا۔ اس اصول کا اطلاق اے۔ایس۔ سوسائٹی بنام ہند کی یونین میں بھی کیا گیا ہے۔ گنے زیر قابو حکم ۱۹۶۶ کے تحت شکر کی مل کو اپنے خریدے ہوئے گنے پر کم سے کم قیمت واجب الادا تھی۔ وہ حکم اس قیمت کے اوپر حکم میں دیے ہوئے فارمولے کے مطابق اضافی قیمت کی ادائیگی کی بھی تجویز کرتا تھا۔ اس اضافی قیمت کا تعین حکومت کے تقرر کیے ہوئے افسر کو کرنا تھا۔ حکومت کو کسی مل کی اضافی قیمت ادا کرنے سے مستثنٰی کرنے کا بھی اختیار تھا اگر اس کی رائے میں اس مل میں کافی منافع نہ ہوا ہو۔ زیر غور معاملہ میں حکومت نے ایک شکر کی مل کو اضافی قیمت دینے سے مستثنٰی کر دیا تھا۔ عدالت نے حکومت کے اس حکم کو باطل قرار دیتے ہوئے کہا کہ گنا پیدا کرنے والوں کو اضافی قیمت پانے کا حق حاصل ہو

---

ے A.I.R. 1961. S.C. 1669 - ے A.I.R. 1965. SC. 567

ے A.I.R. 1970. MYS. 243

گیا تھا اور ان کے حاصل شدہ حق سے متاثر ہونے والی مِل کو مستثنا کرنے میں گنّا پیدا کرنے والوں کی سماعت کرنا لازم تھا۔ عدالت نے استثنا کے معاملہ کو شکر کی مِل اور گنّا پیدا کرنے والوں کے درمیان تنازع قرار دیا۔

بسا اوقات فریقین کے درمیان نزاع کو طے کرنے کے معاملہ میں کسی انتظامی مقتدر کی رضامندی درکار ہوتی ہے۔ ایسی صورت میں بھی نزاع مابین فریقین کے اصول کا اطلاق ہوتا ہے۔ لہٰذا اسٹیٹ[1] بھگوان بنام رام چندر میں ایکٹ میں دیے ہوئے وجوہ کے علاوہ دیگر وجوہ پر رضامندی دینے میں ضلع مجسٹریٹ اور نگرانی کا اختیار رکھنے والے دو مقتدران یعنی ریاستی حکومت اور کمشنر کے افعال "بظاہر عدالتی" قرار دیے گئے۔ کیوں کہ ان مقتدران کو ان کے سامنے پیش کیے ہوئے مواد کے ہر دو پہلو پر غور کرنا تھا۔ یعنی موافق اور خلاف۔

اسی طرح ایسوسی[2] ایٹیڈ سیمنٹ فیکٹری بنام یو۔ این۔ شرما میں کمشنر کا جو رضامندی دینے والا ابتدائی افسر تھا انتظامیہ کے بہبودی افسر کو سزا دینے میں رضامندی دینے کا عمل "بظاہر عدالتی" قرار دیا گیا کیوں کہ بہبودی افسر کو اس کارروائی کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا موقع دیا جاتا تھا اور لہٰذا نزاع مابین فریقین تھی۔

زیادہ دشواری اس صورت میں پیدا ہوتی ہے جہاں کسی مقتدر کو دو یا زیادہ فریقوں کے درمیان نزاع کا فیصلہ نہیں دینا ہوتا ہے بلکہ اپنے اور دوسرے فریق کے درمیان فیصلہ کرنا ہوتا ہے۔ کسی واقعاتی حالت میں یہ طے کرنا کہ کسی مقتدر کو "بظاہر عدالتی" طور سے یا انتظامیہ کی حیثیت سے عمل کرنا ہے آسان نہیں ہوتا۔ عموماً جب مقتدر کا فیصلہ خارجی اطمینان پر مبنی ہو اور کسی مخصوص فریق کے لیے مضرت رساں ہو تو عدالتوں کا رجحان اس کو "بظاہر عدالتی" عمل قرار دینے کی طرف ہوتا ہے۔ یہ صورت چند چیدہ معاملات کا حوالہ دے کر واضح کی جا سکتی ہے۔

ہائی[3] اسکول بورڈ بنام گھنشیام میں رسپانڈنٹ کے امتحان کا نتیجہ منسوخ کر دیا گیا تھا اور امتحان میں بیجا ذرائع اختیار کرنے کی وجہ سے ان کو اگلے امتحان میں بیٹھنے کی ممانعت

---

۱۔ A.I.R - 1965 - S.C - 1967۔ ۲۔ AIR - 1965 - SC - 1965

۳۔ AIR - 1962 - SC - 1110۔

کر دی گئی تھی۔ بورڈ کے امتحان کی کمیٹی نے جس نے نتیجہ منسوخ کیا تھا اس الزام کی تردید کرنے کا کوئی موقع نہیں دیا تھا۔ ایکٹ وضوابط میں جس کے تحت وہ امتحان ہوا تھا کوئی تجویز نہیں تھی کہ ایسی صورت میں کس طرح عمل کیا جائے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ کمیٹی کا عمل بہ ظاہر عدالتی تھا کیوں کہ حالات کی ماہیت کے لحاظ سے کمیٹی کو اس معاملہ کا کوئی علم نہیں ہو سکتا تھا اور اس کے سامنے پیش کیے ہوئے مواد پر اس کو انحصار کرنا تھا جب تک مواد اس کے سامنے نہ رکھا جائے کمیٹی کے لیے طے کرنا ممکن نہ تھا کہ امتحان دینے والوں نے کوئی بداطواری کی اور لہٰذا اس غرض کے لیے ان امتحان دینے والوں کو جن کے خلاف کارروائی کی جارہی تھی سننا لازم تھا عدالت نے اپنے نتیجہ کو یہ کہہ کر زیادہ مستحکم کر دیا کہ کمیٹی کا فیصلہ نوعمر طالب علم کے ذریعۂ معاش کو تمام عمر کے لیے برباد کر سکتا تھا اور اس کے اوپر ایسا دھبہ لگا سکتا تھا جس سے اس کی آئندہ زندگی کو مضرت پہنچے۔

اسی قسم کا معاملہ ہائی اسکول اور انٹرمیڈیٹ بورڈ بنام جترا بھی ہے عرض گذار امتحان میں بیٹھی اور جملہ سوالات کا جواب دیا بورڈ نے اس کا امتحان اس بنا پر منسوخ کر دیا کہ وہ کی حاضری کے باوجود امتحان میں بیٹھی تھی۔ سپریم کورٹ نے اس حکم کو اس بنا پر باطل قرار دیا کہ عرض گذار کو سنے جانے کا موقع نہیں دیا گیا تھا۔ کسی شخص کو بغیر اس کے سنے ہوئے کوئی سزا نہیں دی جا سکتی ہے۔

اس کے برخلاف۔ ایس۔ ای۔ بورڈ بنام سبھاش چندر ہے سکنڈری اسکول کے امتحان میں بیٹھنے والوں نے مجموعی طور سے نقل کی تھی۔ متعلقہ مرکز پر لیے ہوئے جملہ مضامین کے امتحانوں کو بورڈ نے منسوخ کر دیا۔ اور امتحان دینے والوں کو سپلی منٹری امتحان میں بیٹھنے کی اجازت دے دی۔ امتحان میں بیٹھنے والوں کے اس حکم پر اس وجہ سے اعتراض کیا کہ ان کو سنے جانے کا کوئی موقع نہیں دیا گیا تھا۔ پٹنہ ہائیکورٹ نے گھنشیام کے معاملہ پر استدلال کرتے ہوئے کہا کہ بورڈ قدرتی انصاف کے اصول پر عمل کرنے سے باز رہا اس حکم کو باطل قرار دیا لیکن سپریم کورٹ نے بورڈ کی اپیل میں اس فیصلہ کو الٹ دیا۔ اس نے کہا کہ نتیجوں سے صاف ظاہر ہوتا ہے کہ امتحان دینے والوں نے مجموعی طور سے نقل کی تھی اس معاملہ میں کسی مخصوص

---

1269-SC-1970-AIR .1 ـ 1030-SC-1970-AIR .2

شخص پر بیجا ذریعہ اختیار کرنے کا الزام نہ تھا بلکہ امتحان دینے والوں کی ایک بڑی جماعت نے بیجا ذرائع اختیار کیے تھے چوں کہ بورڈ نے امتحان اس وجہ سے منسوخ کر دیا تھا اس امر پر اصرار کرنا غلط ہوگا کہ بورڈ کے لیے لازم تھا کہ اپنے اطمینان کے لیے اس معاملہ کی تحقیقات کرے اور ہر ایک معاملہ پر الگ الگ غور کرے اس معاملہ کو گھنشیام کے معاملہ سے امتیاز کرنے کی ایک وجہ یہ ہے کہ جب کہ بعد میں ذکر کیے ہوئے معاملہ میں صرف ایک شخص پر کارروائی کی گئی تھی اولاً ذکر میں ایک مرکزی کا پورا امتحان منسوخ کر دیا گیا تھا۔ مزید یہ کہ گھنشیام کے معاملہ کے برخلاف سبھاش چندر کے معاملہ میں امتحان میں بیٹھنے سے ممانعت کی شکل میں کوئی سزا نہیں دی گئی تھی۔ ملازمت کو ختم کرنے اور برطرفی کے معاملات میں بھی عدلیہ نے "بظاہر عدالتی" نظریہ پر اصرار کیا ہے۔ مثال کے طور پر ریاست اڑیسہ بنام ڈاکٹر بینا پانی میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اس مقتدر کو جس سے عرضی گذار کو اس کی تاریخ پیدائش کی بابت کسی نزاع کی وجہ سے لازمی طور سے ریٹائر کر دیا تھا قدرتی انصاف کے اصول کو اختیار کرنا چاہیے تھا اگر چہ دستور کی دفعہ ۳۱۱ کا اطلاق اس معاملہ پر نہیں ہوتا تھا۔

اس اصول کا ایسے معاملات پر اطلاق کیا گیا ہے جیسے۔ کسی یونیورسٹی کے وائس چانسلر کی ملازمت کو ختم کرنا۔ یونیورسٹی کے کسی استاد کی شرائط کی خدمت میں اس کے لیے مضرت رساں طور سے تغیر کرنا کسی گودی کے کام گر کی ملازمت اس وجہ سے ختم کرنا کہ وہ طلوائی طور کے عمل کی وجہ سے انسدادی نظر بندی میں رکھا گیا تھا۔ کسی قانونی کارپوریشن کا اپنے مستقل ملازم کو برطرف کرنا۔

دستور کی دفعہ ۲۱۷ تجویز کرتی ہے کہ اگر ہائی کورٹ کے کسی جج کی تاریخ پیدائش کے متعلق کوئی سوال پیدا ہو تو اس کو صدر ہند کے چیف جسٹس کے مشورہ سے طے کرے گا اور اس کا فیصلہ اخیری اور قطعی ہوگا۔

ہند کی یونین اور جیوتی پرکاش میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ صدر "بظاہر عدالتی" عمل انجام دیتا ہے اور قبل اس کے کہ صدر عمر کے سوال پر فیصلہ دے متعلقہ جج سماعت کیے جانے کا مستحق تھا۔

---

1093 - SC - 1971 - A.I.R ۔1 ۔1269 - SC - 1967 - A.I.R ۔2

برطرفی کے سلسلہ میں انگلینڈ کے ایک مقدمہ ریخ بنام بالڈون کا ذکر کرنا نہ صرف اس کی تاریخی اہمیت کی وجہ سے بلکہ اس وجہ سے بھی مناسب ہے کہ اس کے باعث نہ صرف انگلینڈ میں سماعت کا موقع دینے کے مسئلہ پر نظریات میں تغیر پیدا ہوا بلکہ وہ ہند میں بھی عدالتی تصورات پر اثرانداز ہوا۔ ۱۹۶۵ کے بعد سے کسی عمل کو بظاہر عدالتی قرار دینے میں سپریم کورٹ کا نظریہ کشادہ ہورہا ہے اور قریب قریب ہر معاملہ میں بالڈون کے معاملہ کا حوالہ دیا گیا ہے۔

میونسپل کارپوریشن ایکٹ ۱۸۸۱ کی دفعہ ۱۹۱ (۴) کے تحت تحفظی کمیٹی WATCH COMMITTEE کو کسی سپاہی کو برطرف کرنے کا اختیار ہے اگر اس کی رائے میں وہ اپنے فرائض کی انجام دہی میں غافل یا کسی دیگر طور سے ناقابل پایا جائے۔ اس کمیٹی نے اپیلانٹ کو بغیر اس کو سنے جانے کا موقع دیئے ہوئے برطرف کر دیا۔ ہاؤس آف لارڈ نے فیصلہ دیا کہ برطرف کرنے کا اختیار بغیر متعلقہ شخص کو اپنی دفاع کے متعلق اپنا معاملہ پیش کرنے کے لیے معقول سنے جانے کا موقع دیئے ہوئے استعمال نہیں کیا جا سکتا ہے۔ اپنی رائے دیتے ہوئے لارڈ ریڈ نے اس مسئلہ کی بابت جج ساختہ تمام قوانین پر نظر ثانی کرتے ہوئے اس معاملہ میں پیدا ہوئے مسائل کو واضح کر دیا اس فیصلہ نے ANDI ALBIRAM PARLEN کے اصول پر چھائے ہوئے ابہام اور الجھن کو دور کرنے کی کوشش کی خاص طور سے اس ابہام کو دور کرنے کی کوشش کی جو

R.V. ELEETRIETY COMMISSIONSEA-PART LONON ELEETRETY JOINT. COMMITTEE
میں لارڈ جسٹس اٹکنسن کے اس قول سے پیدا ہوا تھا کہ سرٹیوراری (COR TOORARI) کی رٹ جاری کرنے کی درخواست اشخاص کی ایسی جماعت کے خلاف دی جا سکتی ہے جس کو رعایا کے حقوق کو متاثر کرنے والے مسائل کو طے کرنے کا قانونی اختیار ہو اور جس کا فرض عدالتی نظریہ اختیار کرنا ہو۔ بالڈون کے معاملہ میں لارڈ ریڈ نے تشریح کی کہ گذشتہ مقدمات میں اس قول کی یوں کی ہوئی تعبیر غلط ہے کہ اس کے معنی یہ ہیں کہ عدالتی طور سے عمل کرنے کا فرض ایک اضافہ کی ہوئی شرط ہے۔ صحیح تعبیر یہ ہے کہ یہ فرض افراد کے حقوق کی ماہیت سے پیدا ہوتا ہے۔ لارڈ ریڈ نے واضح کیا کہ آیا کسی مخصوص معاملہ میں ANDI ALBIRAM PARLEN کے اصول کا اطلاق ہوتا ہے یا نہیں عائد کیے ہوئے فرض اور عطا کیے ہوئے اختیار پر منحصر ہے۔ اس مقدمہ پر رائے زنی کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا ہے اس دائرہ کو وسعت جہاں

قدرتی انصاف کے اصول کا اطلاق اور عدالتی نظریہ اختیار کرتا ہے اولاً کسی مقتدر کو شہریوں کے حقوق کی بابت عمل کرنے کے لیے قانون سے عطا کیے ہوئے دائرۂ اختیار اور دیگر اختیارات پر مبنی ہے۔ لارڈ ریڈ کے فیصلہ کی تعریف میں کہا گیا ہے کہ وہ کسی مقتدر کے عمل کی ماہیت معلوم کرنے کے دشوار اور دقت طلب امر میں بہت اہم اعانت کرتا ہے۔ عدالت نے کہا کہ یہ اس دائرہ کو وسیع کرتا ہے جس میں قدرتی انصاف کے اصول کو اختیار کرنا ہے اور اسی کے مطابق رٹ (WRIT) کے دائرۂ اختیار کے افق کو بھی مزید وسعت دیتا ہے۔

یاد رکھنا چاہیے کہ بالڈون کے معاملہ سے قبل ہی سپریم کورٹ نے گھنشیام کے معاملہ میں متاثر ہونے والے حقوق کی ماہیت اور مقتدر کو عطا کیے ہوئے اختیار کو متعلقہ فریق کو سنے جانے کے سوال کو حل کرنے کے لیے ایک متعلقہ طریقہ قرار دیا تھا۔ پھر بھی ہند میں عدالتی تصورات پر بلاشبہ بالڈون کے معاملہ کا اثر پڑا ہے۔ یہاں تک کہ اس مقدمہ کے بعد سپریم کورٹ کا نظریہ انتظامیہ کے سامنے سماعت کی بابت بہت کشادہ ہو گیا ہے۔

مثلاً برطرفی اور دیگر متفرقہ معاملات میں بھی ہند کی عدالتوں نے انتظامیہ کے عمل کو عدالتی عمل قرار دیا ہے۔ ان معاملات کی چند مثالیں دی جا رہی ہیں

کسی شخص کو ملک بدر کرنا جب وہ ہند کا شہری نہ رہ جائے۔ کسی اس شخص کی درخواست پر جس پر تشخیص ہوئی ہو آمدنی ٹیکس کے عائد کرنے پر کمشنر کی نگرانی حالانکہ وہ درخواست دہندہ کے خلاف مضرت رساں طور سے نہیں کی جا سکتی ہے۔ گودی کسٹم کی خلاف ورزی کی بنا پر کسٹم مقتدر کا کسی شخص پر تاوان عائد کرنا۔ آمدنی ٹیکس۔ بکری ٹیکس یا آب کاری محصول کی تشخیص۔ ان امور میں کسی شخص کے متعلق نزاعی واقعات زیر غور ہوتے ہیں۔ ان واقعات کا جنہیں ڈیوس (DAVIS) نے "قابل انفعال" کہا ہے دیگر واقعات سے جن کو اس نے "واقعات قانون سازی" کہا ہے امتیاز کیا جا سکتا ہے۔ کیوں کہ ڈیوس کے قول کے بموجب قابل انفعال واقعات فریقوں سے اور ان کی کارکردگی اور جائیداد سے متعلق ہوتے ہیں وہ ان سوالات کا جواب دیتے ہیں کہ کس شخص نے کیا کیا۔ کہاں کب، کیسے کیوں اور کس مقصد اور نیت سے کیا۔ برخلاف اس کے واقعات قانون سازی عموماً فریقوں سے

---

1140 - SC - 1964 - AIR، ملاحظہ 1623 - SC - 1965 - AIR ملاحظہ

تعلق نہیں رکھتے بلکہ وہ عام واقعات ہوتے ہیں وہ کسی مقتدر کو قانونی پالیسی اور اختیار تمیزی کے مسئلوں پر فیصلہ دینے میں مدد کرتے ہیں۔ جب قابل انتقال واقعات زیرغور ہوں تو منصفانہ سماعت کرنی چاہیے اور واقعات قانون سازی کی صورت میں اختیار کیے جانے والا طریقہ کار صرف مفادات سے مشورہ کرنا ہوتا ہے۔ چوں کہ قابلِ انفصال واقعات کسی نزاع کے فریقین سے تعلق رکھتے ہیں کوئی متعلقہ شخص ان کو صحیح یا غلط ثابت کرسکتا ہے لہٰذا ان پر بغیر اس شخص کو سنے جانے کا موقع دیتے ہوئے فیصلہ نہیں کرنا چاہیے۔ ان واقعات پر فیصلہ دینے کے لیے "بظاہر عدالتی" عمل کے بنیادی اصولوں کا اطلاق کرنا چاہیے۔ یعنی طریقہ کارانہ سماعت جس میں زبانی بیانات۔ مناسب معاملات میں جرح اور عدم ثبوت کی وجہ سے انتظامی فیصلہ پر نظرثانی شامل ہے۔

جب قانون کسی مقتدر کو اختیار تمیزی عطا کرتا ہے تو جیسا کہ قرار دیا گیا ہے اس کا عدالتی طرز سے عمل کرنا مطلوب نہیں ہوتا ہے۔ [1] <u>صوبہ بمبئی بنام خوش حال داس اڈوانی</u> میں غرض عامہ کی بنا پر لازمی طور سے فیصلہ کرنے (REQUISITION) کا بمبئی کی حکومت کا اختیار اگر اس کی رائے میں اب کرنا ضروری اور قرین مصلحت ہو۔ زیر غور تھا سپریم کورٹ نے طے کیا کہ اس حکومت کا یہ اختیار "بظاہر عدالتی" نہیں ہے کیوں کہ اس پر فیصلہ کرنا اس کے داخلی اطمینان اور اختیار تمیزی پر مبنی تھا۔ یہ صحیح ہے کہ اس معاملہ میں انتظامیہ کا حکم خصوصی اطلاق رکھتا تھا۔ کیوں کہ کسی فرد کی جائیداد پر فیصلہ کیا جارہا تھا۔ لہٰذا اس کا تعلق کسی خاص شخص واحد سے تھا۔ جیسا کہ برطرفی اور اوپر ذکر کیے ہوئے دیگر معاملات میں ہوتا ہے۔ لیکن اس معاملے اور ان دیگر معاملات کے درمیان فرق اختیار تمیزی کا ہے۔ مثلاً برطرفی کے معاملہ میں حالاں کہ آخری فیصلہ کہ کیا سزا۔ اگر دینی ہو۔ عائد کی جائے اختیار تمیزی کی بنا پر کیا جا سکتا ہے مگر اس امر پر رائے قائم کرنے سے قبل اس سوال کا کہ آیا وہ شخص بدعنوانی کا مجرم ہے یا نہیں خارجی طور سے شہادت اور واقعات کی بنا پر طے کرنا ہوتا ہے۔ اختیار تمیزی کا استعمال صرف سزا کو متعین کرنے کی حد تک محدود ہوتا ہے۔ اڈوانی کے معاملہ میں پورا معاملہ ہی اختیار تمیزی پر مبنی تھا۔ اس معاملہ میں پبلک

---

[1] 222 .SC .1950 .AIR

غرض کا سوال درپیش تھا جس کا خارجی طور سے طے کرنا آسان نہ تھا۔ ایسے سوالات کو حل کرنا جیسے "پبلک غرض عامّہ سرکاری پالیسی" اور مفاد عامّہ" آسان نہیں ہوتا ہے۔ وہ واقعات جو ایسے مسائل کو طے کرنے میں مدد دے سکتے ہیں ضروری مواد کے دست یاب نہ ہو سکنے یا ان کے ناقابلِ اعتبار ہونے کی وجہ سے عموماً نامکمّل ہوتے ہیں۔ یہ قیاس کیا جا سکتا ہے کہ کارروائی کرنے والے مقتدر کو ان معاملات کا متعلّقہ فریق سے زیادہ ذاتی علم ہوتا ہے۔ ان معاملات کی بابت معلومات محکماتی رکارڈ یا دیگر سرکاری رکارڈ میں مندرج ہو سکتی ہیں جن تک اس کی بہ آسانی رسائی ممکن ہے۔ یا وہ محکمہ کے اندر ہی افسران سے مشورہ کر کے حاصل کیے جا سکتے ہیں لیکن ایسے معاملات میں بھی انتظامی اختیار پر روک لگانے کے لیے متاثر ہونے والے فریق سے کسی قسم کا مشورہ کرنا مناسب اور پسندیدہ ہے۔ لیکن اس امر کی تجویز قانونی اختیار کے تحت ہی کرنی چاہیے ورنہ عدالتوں کو گومگو کا سامنا کرنا پڑے گا۔ اگر عدالتیں اس عمل کو "بہ ظاہر عدالتی" قرار دیں تو سماعت کے دائرۂ عمل میں وسعت اور کارروائی کسی سخت معیار کے تابع ہو جائے گی۔ اس نتیجہ کا خدشہ عدالتوں کے رجحان کے رخ کو وسیع اختیار تمیزی کی بنا پر کسی عمل کو انتظامی قرار دینے کی طرف موڑ دیتا ہے۔

اختیار تمیزی کی ماہیت کا تعیّن کرنے کے سلسلہ میں نظریہ کے متعلّق دو معاملات پر بہار غور کیا جاتا ہے۔ دفاع ہند قواعد کا قاعدہ ۳۰ (۱) (ب)، حکومت کو کسی شخص کو نظر بند کرنے کا اختیار دیتا ہے۔ اگر وہ مطمئن ہو جائے کہ اس کی سرگرمیاں ہند کی دفاع۔ تحفظ عامہ اور نظم عامّہ قائم رکھنے میں مضرت پہنچاتی ہیں۔ یہ قرار دیا گیا کہ چوں کہ دفاع ہند ایکٹ ہنگامی حالات کے لیے وضع کیا گیا تھا نظر بند کرنے کا حکم صادر کرنا حکومت کے داخلی اطمینان پر مبنی ہے اور یہ مطلوب نہیں ہے کہ مقتدر عدالتی طور سے عمل کرے۔

قاعدہ ۳۰ (الف) (۸)۔ (۹)، تجویز کرتا ہے کہ نظر بند کرنے کے حکم کے صادر کیے جانے کے بعد اس پر نظرِ ثانی ہر چھ ماہ کے بعد کی جاتی ہے۔

کیا نظر بند کرنے والے مقتدر کو عدالتی طور سے عمل کرنا ہے۔؟:

سادھو سنگھ بنام دہلی انتظامیہ میں اس انتظامی عمل کو عملیہ عمل قرار دیتے ہوئے عدالت۔

---

لے AIR . 1966 SC . 91-

نے بحث کی کہ اگر ابتدائی عمل عملیہ تھا تو اس کی نظرثانی کے عمل کو بھی عملیہ حکم تصور کیا جانا چاہیے۔

پی ایل. لاکھن پال بنام ہند کی یونین میں عدالت نے اوپر ذکر کیے ہوئے فیصلہ کے خلاف فیصلہ دیتے ہوئے کہا کہ نظربندی کرنے والے مقتدر کا عمل نظرثانی "بظاہر عدالتی" تھا عدالت نے توجہ دلائی کہ ابتداءً نظربند کرنے کے اختیار اور اس نظربندی کو چھ ماہ کے بعد بھی جاری رکھنے کے اختیار میں فرق ہے۔ جب کہ اوّل الذکر مقتدر کے داخلی اطمینان پر مبنی ہے بعد میں ذکر کیے ہوئے امر کو خارجی طور سے طے کیا جاتا ہے۔ یعنی فراہم کیے ہوئے مواد پر اور اس کے سامنے پیش کی ہوئی شہادت کا توازن کرکے۔

عدالت نے یہ بھی کہا کہ مقتدر کے لیے ایسا کرنا ناممکن نہیں" جب تک متعلقہ شخص کو تشریح یا دیگر مواد کے ذریعہ جس کو وہ مقتدر کے سامنے رکھ سکے ایسی شہادت کی تائید یا تردید کرنے کا موقع نہ دیا جائے" یہ معاملہ واضح کرتا ہے کہ کس طرح اختیار تمیزی کا وجود یا اس کا عدم وجود کسی انتظامی عمل کی ماہیت معلوم کرنے میں مدد دیتا ہے اگرچہ دونوں صورتوں میں آخری فیصلہ کا موضوع وہی امر کیوں نہ ہو۔ یہ معاملہ کسی عمل کی ماہیت کا تعین کرنے میں پیش آنے والی دشواریوں کو بھی ظاہر کرتا ہے وہی عمل جو ایک سال قبل انتظامی متصور ہوا تھا اب "بظاہر عدالتی" خیال کیا جاتا ہے۔

ایک مباحثہ انگیز مقدمہ جس میں اختیار تمیزی کا وجود ہوتے ہوئے بھی عدالت نے عمل کو "بظاہر عدالتی" قرار دیا۔ گلاپلی نگیشور راؤ بنام آندھرا پردیش زمینی نقل و حمل کارپوریشن ہے۔ موٹر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ کی دفعہ ۶۸ (ج) تجویز کرتی ہے کہ جب ریاستی نقل و حمل کاروباری ادارہ اس رائے کا ہو کہ کارآمد واقعی کم خرچ اور ٹھیک سے ہم آہنگ کی ہوئی نقل و حمل کی خدمت مہیا کرنے کے لیے مفاد عامہ میں ضروری ہے کہ وہ نقل و حمل کاروبار دیگر اشخاص کو کلی یا جزوی طور سے خارج کرکے چلایا جائے تو وہ ایک اسکیم تیار کرکے سرکاری گزٹ میں اس کی اشاعت کرسکتی ہے۔ اس اسکیم سے متاثر ہونے والا شخص اس کے خلاف حکومت کے سامنے اعتراض دائر کرسکتا ہے اور حکومت

---

۱۔ A.I.R. 1967 - S.C. - 1507 ۲۔ A.I.R. 1959 - S.C. - 308

اس اعتراض کو سننے کے بعد اور اعتراض کرنے والے اور کاروباری ادارہ کو اس معاملہ پر سنے جانے کا موقعہ دینے کے بعد اس اسکیم کو منظور یا اس میں ردو بدل کر سکتی ہے۔ سپریم کورٹ کے ججوں کی اکثریت نے فیصلہ دیا کہ مقرر کی ہوئی سماعت" بظاہر عدالتی نوعیت کی ہونی چاہیے تھی۔ عدالت نے یہ نظریہ اختیار کیا کہ کاروباری ادارہ اور اعتراض کرنے والوں کے درمیان Lis یعنی نزاع تھی کیوں کہ وہ اسکیم اعتراض کرنے والوں کے مالکانہ حقوق پر اثر انداز ہو سکتی تھی لہذا ایک مثلث قسم کی صورت پیدا ہو گئی تھی یعنی کاروباری ادارہ کی تحریک۔ اشخاص کے اعتراضات اور حکومت کا فیصلہ۔

جسٹس دانچو نے اپنی اختلافی رائے میں کہا کہ اعتراض کرنے والوں اور کاروباری ادارہ کے درمیان کوئی Lis یعنی نزاع نہیں تھی۔ ان کی رائے میں حکومت کے سامنے زیر غور سوال یہ نہ تھا کہ آیا اشخاص کو نجی طور سے نقل وحمل کی خدمت مہیا کرنے کی اجازت دی جا سکتی ہے یا نہیں بلکہ سوال یہ تھا کہ آیا وہ اسکیم دانی کم خرچ وغیرہ تھی یا نہیں رسی ہے سنہا نے اپنے اختلافی فیصلہ میں حکومت کے اس عمل کو انتظامی قرار دینے کے متعدد وجوہ بیان کیے۔

اول یہ کوئی جانچ کا خارجی طریقہ حکومت کے غور کے لیے نہیں قائم کیا گیا تھا۔ ایسی اصطلاحات جیسی "کار آمد" وافی "مفاد عامہ" رائے اور پالیسی کے معاملات تھے۔

دوئم ایکٹ میں سماعت کا مطلب یہ نہ تھا کہ اعتراض کرنے والوں سے اپنے اپنے مطالبات کا ادعا کرنے کو کہا جائے بلکہ یہ تھا کہ اس اسکیم کی معقولیت اور قابل عمل ہونے کے متعلق معلومات فراہم کی جائیں۔

سوئم۔ حکومت کا اس اسکیم سے اتنا ہی لگاؤ تھا جتنا کہ کاروباری ادارہ کو تھا جو حکومت کی تخلیق اور اس کا ایک عضو تھا۔ لہذا یہ سوال نہیں تھا کہ حکومت دو مخالف فریقوں کے مطالبات کے درمیان بہ حیثیت فیصلہ کرنے والے مقتدر کے عمل کرے۔

اختیار تمیزی کا عنصر بہت نمایاں ہو جاتا ہے جب قانون سے دیئے اس اختیار کو پبلک غرض یا عوام کے مفاد کی بنا پر استعمال کرتا ہو۔ یہ مبہم فقرے کسی مقتدر کو کسی مسئلہ کو کم وبیش جس طرح چاہے طے کرنے کا اختیار دے دیتے ہیں۔ قانون کی زبان اس قدر مبہم نہیں ہونی چاہیے اور مقتدر کو تنگ اور محدود دائرہ میں رہتے ہوئے عمل کرنا چاہیے۔ ایسے کسی معاملہ میں

واقعاتی صورت کو مدنظر رکھتے ہوئے مقتدر کا عدالتی طور سے عمل کرنا مطلوب کردینا چاہیے۔
رونوبورڈ بنام دویاوتی میں بورڈ سے کلکٹر کے رجوع کرنے پر کسی نوشتہ پر اسامپ محصول کی رقم کا تعین کرنے کے عمل کی ماہیت کا سوال پیدا ہوا تھا۔ بورڈ کے عمل کو عدالتی قرار دیتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا "یہ امر کہ فیصلہ بورڈ کی رائے پر منحصر تھا کسی طرح کوئی فرق نہیں پیدا کرتا ہے کیونکہ کسی قانونی مسئلہ کو طے کرنا عدالتی طور سے قائم کی ہوئی رائے پر مبنی ہوتا ہے" مزید یہ کہ عدالت نے اپنی رائے یہ کہہ کر اور مستحکم کردیا کہ اگر بورڈ کو کوئی شک تھا تو وہ اس معاملہ کو ہائی کورٹ کو رجوع کرسکتا تھا جہاں اس کی سماعت لازمی طور سے عدالتی طرز کی ہوتی۔

دویاوتی کے مقدمہ میں جو نتیجہ نکالا گیا اس کو دو دیگر وجوہ سے بھی حق بجانب کہا جاسکتا ہے اس معاملہ سے متعلقہ ایکٹ ایک ٹیکس عائد کرنے والا قانون تھا۔ اور ٹیکس کے متعلق کارروائی کے بارے میں عدالت کا نظریہ اس کو عدالتی قرار دینے کا رہا ہے۔ مزید یہ کہ وہ تنقیح جو برائے فیصلہ بورڈ کے سامنے پیش کی گئی تھی فریقین کے تکمیل وتحریر کیے نوشتہ کی تعبیر اور اس پر ایکٹ کا اطلاق کرنا تھا۔ دوسرے الفاظ میں بورڈ کے سامنے براہ راست متعلقہ فریقین سے تعلق رکھنے والے واقعات سے نتیجہ نکالنا تھا اور بغیر ان کی سماعت کیے ہوئے کوئی نتیجہ نکال لینا غیر منصفانہ امر تھا۔

ریاست گجرات بنام کرشنا سینما میں بمبئی سینما جات (ضابطہ بندی) ایکٹ ۱۹۵۲ء کے تحت ہال تعمیر کرنے کے لیے "عدم اعتراض" کا سرٹیفکٹ دینے کے اختیار کو "بظاہر عدالتی" قرار دیا گیا حالانکہ اس تجویز کے تحت ریاستی حکومت کو ایسا سرٹیفکٹ دینے یا نہ دینے کا اختیار مطلق تھا۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ایکٹ کے تحت لائسنس دینے کا اختیار "بظاہر عدالتی" تھا اور اصطلاح "اختیار مطلق" سے لائسنس دینے والے مقتدر کو ایسا اختیار نہیں حاصل ہوتا کہ وہ اختیار کی اصلی ماہیت سے عائد کی ہوئی اس پابندی کو ہی فنا کردے جس کا وہ تابع ہے۔

کمپنی ایکٹ کی دفعہ ۳۲۶ (۲) کے تحت کسی کمپنی کے ذریعہ انتظامی ایجنٹ کے تقرر پر مرکزی حکومت کی منظوری ضروری ہے جب تک وہ شخص جس کے تقرر کی تحریک کی گئی ہو منجملہ دیگر امور کے اس کی رائے میں اس حیثیت سے تقرر کیے جانے کے لیے موزوں اور معقول نہ رہا

---

۱-1656-SC-1971 -A.I.R ۲-1217-SC-1962 -A.I.R

رامپور[1] ڈسٹیلری کمپنی بنام قانونی بورڈ میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ دفعہ ۳۲۶(۲) میں جو الفاظ "اس کی رائے میں" استعمال ہوئے ہیں ان کا یہ مطلب نہیں کہ حکومت کا داخلی اطمینان اس شخص کے موزوں ہونے یا معقول ہونے کے سوال پر فیصلہ کن ہے۔ عدالت نے واضح کیا کہ اختیار عطا کرنے میں عدالتی طور سے عمل کرنے کا مطلوب ہونا بھی شامل ہے۔

عمل اختیار تمیزی میں اگر کسی مرحلہ پر کسی معاملہ کو خارجی طور سے طے کرنا ہو تو اس معاملہ یا واقعہ کو طے کرنے کے لیے سماعت کرنا لازم ہے اور اس حد تک وہ عمل بہ ظاہر عدالتی ہوگا۔

یوپی۔ (عارضی) رہائش گاہ لازمی ایکٹ U.P (TEMPORARY) ACCOMMA DATiON REQUSiTiON ACT ۱۹۴۷ کی دفعہ ۳ ضلع مجسٹریٹ کو کسی رہائش گاہ پر کسی پبلک غرض کے لیے قبضہ کرنے کا اختیار دیتی ہے بشرطیکہ اگر وہ رہائش گاہ کسی شخص کے واقعی دخل میں ہو تو اس رائے میں کسی مناسب متبادل رہائش گاہ کا وجود ہے یا وہ مہیا کر دی گئی ہے۔

داؤد[2] احمد بنام ضلع مجسٹریٹ میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ متبادل مناسب رہائش گاہ کے وجود یا اس کو مہیا کرنے کو سماعت کا موقع دینے کے بعد ہی طے کرنا چاہیے۔

مدن گوپال بنام ضلع مجسٹریٹ کے معاملہ سے ظاہر ہوتا ہے کہ اس ایکٹ کے تحت پبلک غرض کے لیے متبادل رہائش گاہ کی موزونیت کے سوال پر بھی ضلع مجسٹریٹ کو رہائش گاہ کے مالک کو سننا ضروری ہے۔ یہ مقدمہ خوش حال کے مقدمے کے فیصلہ کو ہلکا کر دیتا ہے۔

کرشنا[3] سینما۔ رامپور ڈسٹیلری اور مدن گوپال کے معاملات ظاہر کرتے ہیں کہ اب عدالتوں کا رجحان کسی عمل کو "بظاہر عدالتی" قرار دینے کی طرف ہے۔ اگرچہ اختیارِ تمیزی بھی اس میں شامل ہو۔ یہ کہنا حق بجانب ہوگا کہ اختیار تمیزی پر مبنی عمل کو "بظاہر عدالتی" قرار دینے کی طرف عدالتوں کے رجحان میں کچھ کمی ہونی چاہیے کسی عمل کو "بہ ظاہر عدالتی" یا "غیر عدالتی" قرار دینا ہر ایک معاملہ کے حالات پر منحصر ہوتا ہے۔

اوپر ذکر کیے ہوئے خاص وجوہ یعنی مابین فریقین نزاع۔ نزاعی واقعات کا خارجی طور سے انفصال اور وسیع اختیار تمیزی کے علاوہ کچھ دیگر متفرق وجوہ ہیں جن پر کسی عمل کو "بظاہر عدالتی" "یا غیر عدالتی" قرار دینے کے لیے غور کرنا چاہیے۔ یہ نیچے درج کیے جا رہے ہیں:

---

۱۔ A.I.R. 1970 - SC - 1789 ۔ ۲۔ AIR - 1972 - SC - 896

۳۔ A.I.R. 1958 - SC - 656 - 2

اگر کوئی ایکٹ انتظامی اپیل کی تجویز کرے تو اپیلی مقتدر کو "بظاہر عدالتی" متصور کیا جا سکتا ہے۔
ناگیندر ناتھ بورا بنام کمشنر ہل ضلع میں سوال پیدا ہوا کہ آیا مغربی بنگال اور آسام آب کاری ایکٹ جو لائسنس داران کے اسپرٹ بیچنے کی ضابطہ بندی کرتا تھا کے تحت اپیلی مقتدران "بظاہر عدالتی" تھے۔ عدالت نے تسلیم کیا کہ شراب کی دوکان کے لیے لائسنس پانا کوئی واقعی حق نہ تھا۔ اور کسی شخص کا اس کے لیے انتخاب کیا جانا انتظامیہ کے اختیار تمیزی پر مبنی تھا۔ چند صورتوں میں لاٹ ڈالنا بھی تجویز کیا گیا تھا۔ عدالت نے اپیلی مقتدر سے اختیار کیے جانے والے طریقہ کار سے نتیجہ نکالا کہ وہ "بہ ظاہر عدالتی" طور سے عمل کر رہا تھا۔ یہ بات مبہم رہ گئی کہ آیا ابتدائی مقتدر بھی "بظاہر عدالتی" ہوگا یا نہیں۔
اسی طور سے اگر کوئی مقتدر نگرانی یا نظر ثانی کا اختیار استعمال کرتا ہو تو یہ امر کسی عمل کو "بہ ظاہر عدالتی" قرار دینے کے لیے ایک خاص قابل توجہ وجہ ہو سکتا ہے۔
شیو جی ناتھو بھائی بنام ہند کی یونین میں کان کنی کے پٹے دینے کے متعلق مرکزی حکومت کے فیصلہ کے اختیار نظر ثانی کی ماہیت کا سوال پیدا ہوا۔ معدنی (رعایت) قواعد ۱۹۴۹ کے تحت ریاستی حکومت کو کان کنی کے پٹے دینے کا اختیار تھا۔ لیکن اس کے خلاف رنج رسیدہ شخص مرکزی حکومت کو نظر ثانی کی درخواست دے سکتا تھا۔ مرکزی حکومت کے مملوکہ علاقوں کے لیے دو درخواست دینے والوں میں سے ایک کو ریاست نے پٹا دے دیا۔ دوسرے درخواست گذار نے مرکزی حکومت کو نظر ثانی کی درخواست دی اور بغیر دوسرے فریق کو سنے ہوئے مرکزی حکومت نے نظر ثانی منظور کر دی۔ یہ فرض کرتے ہوئے کہ ریاستی حکومت پٹا دینے کے معاملہ میں انتظامی عمل انجام دے رہی تھی سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ مرکزی حکومت کا عمل عدالتی تھا۔ عدالت کی رائے میں پٹے دار فریق اور نظر ثانی کے لیے درخواست گزار کے درمیان S i L یعنی مابین نزاع تھی۔ لہٰذا نظر ثانی کرنے والے مقتدر کا فرض تھا کہ عدالتی طور سے عمل کرے۔ اس مقدمہ کا فیصلہ ریاستی عمل کی ماہیت پر کوئی روشنی نہیں ڈالتا۔ یہ بحث کی جا سکتی ہے کہ چوں کہ پٹے کے لیے جدوجہد کرنے والے متعدد اشخاص میں سے ایک کا انتخاب کرنا تھا ان اشخاص کے درمیان نزاع تھی لہٰذا ریاستی حکومت بھی "بظاہر عدالتی"

---

A.I.R. 1958 SC 398 ـ A.I.R. 1960 ـ 606

طریقہ سے عمل کر رہی ہوگی۔

نظر ثانی کے اختیار کا بھی بہ ظاہر عدالتی "عمل قرار دیئے جانے کا امکان ہے اگرچہ اس قسم کی LISINLIR PASTS یعنی مابین فریقین نزاع جیسی شو جی کے معاملہ میں کوئی نہ بھی ہو اور دو فریق ہوں یعنی انتظامیہ اور کسی فرد کے درمیان نزاع۔ لہٰذا آمدنی ٹیکس کی تشخیص کے حکم کے خلاف نظر ثانی کی درخواست پر کمشنر کا عمل نگرانی عدالتی قرار دیا گیا ——

پناہ گزیں (مطالبات) اضافی ایکٹ (DIS PLACEND PERSONSL (C LAIMES) SUPPUMENTARY ACT) کی دفعہ ۵ کے تحت حکومت کو خود اپنے انتخاب پر نظر ثانی کرنے کا اختیار ہے۔ جسونت سنگھ سلوجا بنام اعلیٰ بندوبستی کمشنر میں قرار دیا گیا ہے کہ کسی مالیاتی مطالبہ کی بابت اختیارات کا استعمال بغیر دعویدار کو نگرانی کیے جانے کی نوٹس دیئے نہیں کیا جا سکتا ہے۔

متعدد موقعوں پر عدالتوں نے اصرار کیا ہے کہ قبل اس کے کہ کوئی مقتدر عدالتی عمل انجام دے اس کو فریقوں کو متاثر کرنے والے امور کو فیصل کرنے کا اختیار حاصل ہونا لازم ہے۔ دوسرے الفاظ میں اس مقتدر کو اس معاملہ کو قطعی طور سے فیصلہ کرنے کا اختیار ہونا چاہیے (مگر اپیل کے حق کے تابع اگر کوئی ایسا حق ہو)

رام کشن ڈالمیا بنام جسٹس نند ولکر میں بیان کیے ہوئے فعل بیجا کا عرضی گذار نے ارتکاب کیے جانے کی تحقیقات کرنے کی غرض سے تحقیقاتی کمیشن ایکٹ ۱۹۵۲ کے تحت تقرر کیے ہوئے تحقیقاتی کمیشن کے اختیار کی ماہیت کا سوال پیدا کیا تھا۔ اس بحث کی تردید کرتے ہوئے کہ وہ کمیشن عدالتی افعال انجام دے رہا تھا سپریم کورٹ نے کہا:

"اس کمیشن کو اس مفہوم میں اختیار انفصال نہیں ہے کہ وہ کوئی ایسا حکم صادر کرے جو بذات خود PROPRIO VIGORE قابل نفاذ ہو۔ بذات خود قابل نفاذ نہ ہونے والے اور تعزیری اثر نہ رکھنے والے فیصلوں اور ان فیصلوں کے درمیان جو فوری طور سے یا کسی عمل کے کیے جانے کے بعد قابل نفاذ ہوں امتیاز کرنا لازم ہے۔ لہٰذا چونکہ زیر غور کمیشن کا کام محض تحقیقاتی کر کے اور اپنی رائے اور سفارش درج کرنا ہے بغیر ان کو نفاذ کرنے کا اختیار رکھتے ہوئے اس کی تحقیقات یا رپورٹ عدالتی نہیں کہی جا سکتی ہے بحیثیت اگر کوئی مقتدر اصطلاحی مفہوم میں کسی معاملہ

---

ئے 538 - SC - 1955 - A.I.R ئے 746 - SC - 1971 - AIR

کو قطعی طور سے فیصل کرنے کا اختیار نہ بھی رکھتا ہو وہ عدالتی عمل انجام دینے والا متصور ہو سکتا ہے اگر واقعی یا لفس اختیار کے تحت وہ ایسا کرتا ہو۔ صنعتی نزاعات ایکٹ ۱۹۴۷ کے تحت صنعتی ٹربیونل کا فیصلہ خود بخود آجیران اور اجیران پر قابل پابندی نہیں ہوتا ہے جب تک حکومت اس کا اعلان نہ کر دے۔ متعلقہ قانونی الفاظ یہ ہیں: "حکومت تحریری حکم کے ذریعہ اس فیصلہ کے قابل پابندی ہونے کا اعلان کرے گی"

بھارت بینک بنام اس کے اجیران میں قرار دیا گیا کہ ٹربیونل عدالتی عمل کر رہا تھا کیوں کہ حکومت اس کے فیصلہ میں تغیر، اس کو منسوخ یا اس میں اضافہ نہیں کر سکتی تھی۔ بلکہ اس کا جس صورت میں وہ ہو قابل پابندی ہونے کا اعلان کیا جاتا تھا۔ واقعی طور سے اس کا مطلب یہ ہوتا ہے کہ ٹربیونل کا فیصلہ فریقین کے درمیان نزاعی معاملات کے قطعی انفصال کی حد تک پہنچ گیا۔ اس طرح اگر کوئی متنفذ کسی دیگر جماعت کی سفارش پر کم و بیش مثل مشین تغیر شعوری طور سے عمل کرے تو سفارش کرنے والی جماعت کا عدالتی طور سے عمل کرنا متصور ہو سکتا ہے لہٰذا ایک معاملہ میں جہاں چانسلر نے ایک حکم یونیورسٹی کے ایک مدرس کے خلاف یونیورسٹی خدمت کمیشن کی سفارش کی بنا پر صادر کیا تھا سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ کمیشن کو اس مدرس کو سنے جانے کا موقع دینا چاہیے تھا۔

ایک صورت جس سے سماعت کا اخراج فرض کر لیا جاتا ہے یہ ہے کہ جب انتظامی عمل قانون سازی کو ماہیت کا ہو۔ مثال کے طور پر قواعد سازی میں یہ عموماً فرض کر لیا جاتا ہے کہ کوئی سماعت نہیں کی جا سکتی جب تک قانون نے خود اس کو مطلوب نہ کر دیا ہو۔ اس کے آگے یہ صورت واضح نہیں ہے خصوصاً ایسی تفویضی قانون سازی کے متعلق جیسے تعین قیمت۔ اس کے متعلق دو غور طلب امور پیدا ہوتے ہیں۔ اولاً کسی شے کے بنانے میں لاگت۔ اور دوئم وہ شرح منافع جس کی صنعت کار کو اجازت دی جا سکے۔ تقاضائے انصاف یہ ہے کہ لاگت کا تعین بغیر صنعت کار کو سنے ہوئے نہیں کرنا چاہیے کیونکہ اس کا تعلق براہ راست اسی سے ہوتا ہے۔

یہ مسئلہ کہ اگر انتظامیہ عمل قانون سازی ماہیت کا بھی ہو تو بھی چند صورتوں میں سماعت مطلوب ہوتی ہے اور چند میں نہیں۔ ریاست آسام بنام بھارت کلا بھنڈار سے واضح ہوتا ہے۔

---

1768 - SC - 1967 - A.I.R. ؎۲ - 188 - SC - 1950 - A.I.R. ؎۱

دفاع ہند قواعد ۱۹۶۲ء کے تحت انتظامیہ کے جاری کیے ہوئے ایک اظہار نامہ کے ذریعہ چند ملازمین "عوامی تحفظ اور رسد وقوم کی زندگی کے لیے خدمات کو قائم رکھنے" کی غرض سے لازمی قرار دیئے گئے۔ دیگر اظہار نامہ کے ذریعہ ۴۰۰ روپے تک مشاہرہ پانے والے کام گران اور روزانہ مزدوری پر مامور کام گران کو ایک معیّن اخراجات زندگی بھتا دینے کا حکم صادر کیا گیا۔ پہلے اظہار نامہ میں سماعت کا کوئی سوال نہیں پیدا ہوا۔ مگر دوسرے کی بابت سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اس کے جاری کرنے کے قبل مفادات سے مشورہ کرنا ضروری تھا۔ کیوں کہ اس کا اثر یہ تھا کہ وہ معاہدے یا صنعتی فیصلوں کے ذریعہ قائم کیے ہوئے صنعتی تعلقات میں خلل پیدا کرتا تھا۔ اگرچہ ہنگامی حالات کی موجودگی کی وجہ سے عدالت اس انتظامیہ عمل کو "بظاہر عدالتی" قرار دینے سے باز رہی لیکن اگر عدالت کے نظریہ پر مجموعی طور سے غور کیا جائے تو معلوم ہوگا کہ اگر ہنگامی حالات کا وجود نہ ہوتا تو وہ ایسا قرار دیتی۔

یہاں اس کا بھی ذکر کر دینا چاہیے کہ بسا اوقات عمل قانون سازی سے سماعت کو خارج کرنے کی کوشش اس بنا پر بھی کی جاتی ہے کہ خود قانون سازیہ قوانین وضع کرتے وقت ایسا نہیں کرتی۔ اس کے برخلاف کہا جا سکتا ہے کہ یہ مثال درست نہیں ہے کیونکہ قانون سازیہ عوام کے نمائندگان پر مشتمل ہوتی ہے اور یہ امر مطلق العنانی کے خلاف تحفظ مہیا کرتا ہے۔

اگر کوئی ایکٹ ایک صورت میں سماعت کی تجویز کرے اور کسی دوسری صورت میں اس کی بابت خاموش ہو تو اس دوسری صورت کے تحت کارروائی انتظامیہ منصور ہوگی۔ سپریم کورٹ نے اس اصول کا راد ھے شیام بنام ریاست ایم پی[1] میں اطلاق کیا۔ سی۔ پی اور بہار میونسپلٹی ایکٹ ۱۹۲۴ کی دفعہ ۵۳ (الف) کے تحت اگر میونسپل کمیٹی قانون سے عائد کیے ہوئے فرائض کو بخوبی انجام دینے کے قابل نہ سمجھی جائے اور حکومت کی رائے میں کمیٹی کے انتظام کی اصلاح ایک سرکاری ملازم کا بحیثیت ناظم تقرر کرنے سے ہو سکتی ہو تو گزٹ میں شائع کیے ہوئے حکم کے ذریعہ جس میں ایسا کرنے کی وجوہ بھی درج ہوں حکومت کسی محدود مدّت کے لیے ایسا کر سکتی ہے۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۵ کے تحت اگر کوئی کمیٹی ان فرائض کو انجام دینے کے لیے قابل نہ ہو تو حکومت اس کمیٹی کو وجہ ظاہر کرنے کا مناسب موقع دینے کے بعد اس کو فسخ کر سکتی ہے۔ لہٰذا

---

[1] -1768-S.1967 .AIR

جب کہ دفعہ ۵ء صراحت کے ساتھ سماعت کی تجویز کرتی ہے دفعہ ۵۳ الف اس طریقہ کار کی بابت خاموش ہے۔ ان حالات کی بنا پر عدالت نے فیصلہ دیا کہ جب کہ حکومت کو دفعہ ۵ء کے تحت "بظاہر عدالتی" طور سے عمل کرنا تھا ایسا عمل دفعہ ۵۳ الف کے تحت مطلوب نہ تھا۔ عدالت کے سامنے یہ بحث کی گئی کہ کسی ناظم کا تقرر کرنا یا نہ کرنا حکومت کے داخلی اطمینان پر مبنی تھا لیکن اس امر کا فیصلہ کرنے کے قبل یہ طے کرنا ضروری تھا کہ آیا کمیٹی اپنا فرض انجام دینے کے قابل ہے یا نہیں اور یہ معاملہ جس کو قابلِ انفصال کہا جا سکتا ہے اختیار تمیزی کے استعمال کی بنیاد تھا اور اس امر کا فیصلہ حکومت کے داخلی اطمینان پر نہیں چھوڑا گیا تھا لہٰذا اگرچہ آخیری عمل انتظامی ہو پھر بھی قابلِ انفصال معاملہ کو طے کرنے کے عمل کو عدالتی قرار دینا چاہیے۔ عدالت نے اس بحث کو تسلیم کرنے سے انکار کر دیا کیوں کہ ایکٹ نے کوئی ہدایت یا اشارہ اس طریقہ یا طرز کا نہیں دیا جس سے اس امر کو طے کرنا ہو۔ دفعات ۵۳ الف اور ۵ء میں اس قسم کی دوطرفی تقسیم (یعنی ایک کا سماعت کی بابت خاموش رہنا اور دوسری کا اس کی بابت تجویز کرنا) کا نتیجہ یہ قرار دیا گیا کہ قانون سازیہ پہلے مرحلہ پر سماعت نہیں چاہتی تھی۔ عدالت نے مزید اپنے نتیجہ کو یہ کہہ کر مستحکم کیا کہ دفعہ ۵۳ الف سے عاجل حکومتی عمل مطلوب تھا اور اس کے تحت صادر کیا ہوا حکم کم شدید کم اثر اور محدود مدت کے لیے تھا اوپر ذکر کیے ہوئے قوانین میں دوطرفی تقسیم سے اخذ کیا ہوا اصول اخراج سماعت زیر غور مسئلہ کو طے کرنے کے لیے ایک عدالتی معیار ہے۔ لیکن اس اصول کا اطلاق معمول کے طور پر اطلاق نہیں۔ بلکہ بہت احتیاط سے کیا جانا چاہیے۔ اس کا امکان ہے کہ یہ اخراج سماعت کسی پیش بینی کی وجہ سے نہ ہو بلکہ اس کی وجہ صرف اتفاق یا مسودہ سازان کی بھول ہو۔ لہٰذا ہر معاملہ کو اس کے واقعات و حالات کی بنا پر طے کرنا چاہیے۔ یہ سوال مدنظر رکھتے ہوئے کہ کہیں سماعت کا موقع دینے سے انکار کی وجہ بے انصافی یا غیر مطابقت پیدا کرنا نہ ہو متاثر ہونے والے حقوق اور ان کے متعلق عمل کی ماہیت سنے جانے کے حق کو تسلیم کرنے یا اس سے انکار کرنے کے لیے قابلِ غور اہم امور ہیں۔

اسی طرح ایکٹ میں استعمال کیے ہوئے الفاظ "قبضہ کرنے" "تشخیص کرنے" کے درمیان دوطرفی تقسیم جو بمبئی ہائیکورٹ نے یہ قرار دیتے ہوئے قائم کی کہ "فیصلہ کرے" کے الفاظ کسی سزا کو عائد کرنے کے لیے "بظاہر عدالتی" عمل ظاہر کرتے ہیں۔ اور "تشخیص کرنے" کے الفاظ کسی محصول کو عائد کرنے کے لیے انتظامی عمل ظاہر کرتے ہیں، لفظیات اور باریکی پر بہت زیادہ

مبنی ہے مسودہ ساز ان اپنے الفاظ کو اتنے احتیاط سے نہیں استعمال کرتے ہیں کہ لوگوں کو ایسے نقلیاتی قسم کے طریقہ سے ان کے حق سے محروم کر دیں۔

اگر امور کی کثیر تعداد کو برتنے والے مقتدر سے سماعت کا موقع دینا مطلوب ہو تو وہ اپنا فرض انجام نہیں دے سکے گا۔ لہٰذا یہ بھی کسی عمل کو انتظامیہ قرار دینے کی وجہ ہو سکتی ہے لیکن گھنشیام کے معاملہ میں کسی بحث کو تسلیم نہیں کیا گیا۔ وہاں صرف یہ مطلوب تھا کہ فریق کو اپنے معاملہ کو پیش کرنے کا معقول موقع دیا جائے۔ بہر حال سماعت کے معاملہ کی لوچ اور لچک کے معاملہ کی ایک حد ہوتی ہے۔ اگر کسی مقتدر کے زیر غور معاملات کی تعداد بہت زیادہ ہو تو اس کا یہ قدرتی مطلب ہوتا ہے کہ سماعت کا بھی مطلوب ہونا اس کے عمل میں رکاوٹ پیدا کر سکتا ہے۔

یہاں یہ سجھاؤ دینا مناسب ہوگا کہ اگر انتظامی دشواریوں کی وجہ سے ابتدائی مرحلہ پر سماعت عملی طور سے ممکن نہ بھی ہو تو اپیل کے مرحلہ پر تقاضائے انصاف کی رو سے سماعت کا موقع دینا چاہیے جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا ہے کوئی عمل ابتدائی مرحلہ پر انتظامی قرار دیا جا سکتا ہے اگرچہ آخری مرحلہ پر وہ ایسا نہ قرار دیا گیا ہو۔

سماعت کو ترک کیا جا سکتا ہے جب مفاد عامہ عوامی صحت یا عوامی اخلاق کے مفاد میں کوئی فوری عمل کرنا ہو۔ ایسی صورت میں سماعت انتظامی عمل میں تاخیر پیدا کر سکتی ہے لہٰذا اس مقصد کے ہی فوت ہو جانے کا احتمال ہو جاتا ہے جس کے لیے سماعت کرنی ہو۔ لہٰذا قومی ہنگامی حالات میں افراد کو بغیر سماعت قوم کو حملہ سے بچانے کے لیے ان کی صرف شبہ پر سرگرمیوں کی وجہ سے نظر بند کرنا پڑتا ہے۔ جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا ہے۔ دفاع ہند قواعد کے تحت نظر بند کرنے کے عمل کو انتظامی قرار دیا گیا ہے۔ چند مثالیں ان حالات کی جہاں اکثر فوری عمل کرنا پڑتا ہے یہ ہیں:۔

جائیداد کو آگ سے بچانے کے سلسلہ میں منہدم کرنا۔ وبائی پودوں مویشیوں کو تلف کرنا۔ مضر صحت غذا کو تلف کرنا وغیرہ۔ انتظامی عمل کی فوری ضرورت کی وجہ سے ایسے حالات میں سماعت کرنا ممکن نہیں ہوتا۔ ایسی صورت میں فوری طور سے اور تیزی سے عمل کرنے کو واقعات کی صداقت پر ترجیح ہوتی ہے۔

انگریزی اور امریکی مقدمات میں صرف استحقاق سے انکار اور حقوق سے محرومی کے درمیان اس میں امتیاز کیا گیا ہے۔ پہلی صورت میں کوئی سماعت نہیں کی جاتی۔

نکاورڈ علی بنام جیارانتی میں سیلون میں کپڑے کنٹرولر نے ایک کپڑے کے کاروبار کے لائسنس کو منسوخ کر دیا اس بنا پر کہ وہ لائسنس دار بحیثیت ایسے کاروباری کے برقرار رکھے جانے کے قابل نہ تھا اور اس کی کوئی سماعت نہیں کی گئی تھی۔ پریوی کونسل نے فیصلہ دیا کہ "کنٹرولر استحقاق واپس لینے میں صرف انتظامی عمل کر رہا تھا" دوسرے انگریزی معاملہ آر بنام میٹروپولیٹن پولیس کمشنر میں ایک جیب ڈرائیور کا لائسنس بد اطواری کی وجہ سے بغیر اس پہ لگائے ہوئے جرم کی تردید کے لیے سنے جانے کا موقع دیئے رد کر دیا گیا تھا یہ قرار پایا کہ دیا ہوا لائسنس اجازت کے بجز کچھ نہیں تھا اور اس کو کسی وقت بھی دینے والا مقتدر رد کر سکتا تھا۔ لہٰذا وہ عدالتی عمل نہ تھا۔ مگر ان دو مقدمات کا اثر ان کے بعد کے مقدمہ راج بنام بالڈو کی وجہ سے ہلکا پڑ گیا۔

امریکہ میں استحقاق کے اصول کا سماعت کے طریقہ کار کو خارج کرنے کی غرض سے اطلاق کیا جاتا ہے۔ مثلاً ایسے چند معاملات جیسے کسی غیر ملکی کے امریکہ میں داخل ہونے کی ممانعت مختلف اغراض کے لیے (جیسے شراب خانے ناچ گھر تھیٹر ڈرائیونگ وغیرہ)، دیئے ہوئے لائسنس کو رد کرنا اور سرکاری ملازمت سے محرومی۔ ان دونوں ممالک میں استحقاق کی بنا پر سماعت کیے جانے کے حق سے انکار کرنے پر بہت اعتراضات کیے گئے ہیں۔ اگر کوئی عمل استحقاق کے زمرہ میں بھی آتا ہو تب بھی وہ جائز ہوتا ہے کیوں کہ قانون نے اس کی دعملیہ کی اجازت کے تابع اجازت دی ہے۔ ان افعال کا بھی سرکاری ملازمین کی مطلق العنانی اور اختیار کے استعمال بیجا سے اتنا ہی تحفظ کرنا چاہیے جتنا کہ دیگر افعال کا ہوتا ہے۔ کاروبار میں لائسنس کی کی صورت میں لائسنس دار نے کافی لاگت لگا کر اپنے کاروبار کو ترقی دی ہوگی۔ دیگر امر کی بابت دیئے ہوئے لائسنس کی صورت میں کسی شخص کا تمام ذریعۂ معاش اس امر پر منحصر ہو سکتا ہے۔ لہٰذا اس کے لائسنس کا رد کیا جانا اس کے لیے ایک حادثہ عظیم ہو سکتا ہے۔ لہٰذا اس کے لائسنس کو بغیر اس کو سنے ہوئے رد کر دینا خلاف عقل امر ہوگا۔

خوش قسمتی سے ہند کے مقدمات اس استحقاق حق کی دو طرفی تقسیم سے پاک ہیں۔ استحقاق کی بنا پر سماعت سے انکار کرنا دستور کی دفعہ ۱۹ میں درج بنیادی حقوق یا تخفیف رتبہ کے معاملہ میں طریقہ کارانہ تحفظات کی تجویز کرتا ہے۔ لائسنس دینے اور خصوصاً اس کو

---

1951 .A.C .66 - ۱۹۵۳ .W A.R I. 1150

رد کرنے کے عمل کے متعلق عدالتوں کا بہت زیادہ رجحان اس کو "بہ ظاہر عدالتی" قرار دینے کی طرف ہے۔

اسلحہ ایکٹ کی دفعہ ۱۷(۳) کے تحت لائسنس دینے والا مقتدرہ لائسنس کو رد کر سکتا ہے اگر اس کی رائے میں ایسا کرنا عوامی امن کے تحفظ یا عوامی حفاظت کے لیے ضروری ہو۔ متعدد ہائی کورٹوں نے اس عمل کو "بظاہر عدالتی" قرار دیا ہے۔ مہابیر پرشاد سنتوش کمار بنام یوپی میں تجارتی لائسنس کی تنسیخ کے عمل کو "نظائر عدالتی" قرار دیا گیا ہے۔

پرشوتم بھائی بنام بووا میں ہوٹل چلانے کے لائسنس کی بغیر لائسنس دار کو سنے جانے کا موقعہ دینے سے تجدید کرنے سے انکار کرنے کے عمل کو ناقص قرار دیا گیا ہے۔

## مندرجہ بالا پر عام اظہار رائے

انتظامی قانون کے پہلوؤں میں سے ایک نہایت ہی غیر معین اور مبہم پہلو کسی عمل کو "نظائر قانونی" قرار دینا ہے۔ یہ دشواری اس وجہ سے پیدا ہوتی ہے کہ "نظائر عدالتی" کا لیبل اس کے تمام عناصر اور نتائج کے ساتھ مختلف اقسام کے گوناگون حالات پر لگا دیا جاتا ہے۔ وہ عمل جیسے کسی تادیبی کارروائی میں مقتدر کو کسی ملازم کے خلاف کرنا ہوتا ہے اس سے مختلف ہے جیسے حکومت کو کسی قومیائے جانے کے منصوبہ پر جس میں کسی فرد کے ساتھ کیے جانے والا برتاؤ غور طلب معاملات میں سے ایک ہوتا ہے، منظوری دینے میں کرنا ہوتا ہے۔ ایسا اغلب ہے کہ ان چند معاملات میں جن میں عدلیہ نے انتظامی افعال کو "نظائر عدالتی" قرار دیا ہے عدالتی عمل کے جملہ عناصر موجود نہ ہوں۔ لہٰذا جب کہ سرکاری ملازمین کے خلاف کارروائی میں "نظائر عدالتی" عمل کی بنیادی خصوصیات پر دبینی نوٹس سماعت بہ شمول شہادت جرح اور اخیر میں عدم ثبوت کی بنا پر انتظامیہ کے فیصلہ کا قابل نظرثانی ہونا، عمل کرنا لازم ہے اس طریقہ کار کو گولا ٹیلی کے معاملہ سے ظاہر ہوئی صورت میں اختیار نہیں کیا جاتا ہے۔

جب کوئی اختیار تمیزی پر مبنی عمل کو (مثلاً مفاد عامہ میں عمل کرنا) "بظاہر عدالتی" قرار دیا جائے

---

1۔ A.I.R - 1970 - oin - 110 - ؛ A-i-R - 1970. SC - 1302۔

2۔ A-I.R NAGALAND - 173 - ؛ AIR. 1967 - SC - 1517 - 1819۔

تو منصفانہ سماعت کے تمام عناصر پر عمل کرنا دشوار ہو جاتا ہے۔ واقعہ یہ ہے کہ جتنا ہی وسیع اختیار تمیزی ہوتا ہے اتنا ہی سماعت کے کم ہونے اور فنا کے حد تک پہنچ جانے کا احتمال ہوتا ہے۔ اگر سماعت واقعی نقطہ فنا تک پہنچ جائے تو یہ کہنا حق بجانب ہوگا کہ منصفانہ سماعت کرنے کی بالکل ذمہ داری نہیں ہے۔

لیکن عوامی مفاد اور پبلک پالیسی کے متعلق اختیار تمیزی کے معاملہ میں جہاں کسی شخص کا حق متاثر ہوتا ہے اس زمانہ کا عدالتی رجحان اس اختیار کے غلط استعمال کے خلاف تحفظ کی غرض سے کسی قسم کی سماعت پر مصر ہونے کی جانب ہے اور اس امر کو وہ کسی عمل کو نظائر عدالتی قرار دے کر مطلوب کر دیتی ہے۔

گلاّ بی کا معاملہ انتظامی قانون کے اس پہلو کو بہ اثر طور سے ظاہر کر دیتا ہے جیسا کہ اوپر بیان کیا جا چکا ہے۔ حکومت کے سامنے زیر غور مسئلہ یہ تھا کہ آیا نقل و حمل کی خدمت کو قومیانے سے ایک کار آمد واقعی کم خرچ اور ٹھیک سے ہم آہنگ کی ہوئی خدمت مہیا کی جا سکتی ہے اور یہ رائے اور پالیسی کے معاملات تھے۔ اس عمل کو نظائر عدالتی قرار دے کر عدالت نے انصاف کے دو معیارات پر اصرار کیا۔ یعنی تعصب و جانب داری اور اسی ایک مقتدر کے سماعت کرنے اور فیصلہ دینے کی برائی سے نجات دینا۔ لیکن یہ بنیادی اصول حل نہ ہو سکا کہ آیا حکومت کو قومیانے کے سوال پر غور کرتے وقت صرف اس کے سامنے سماعت کے ذریعہ پیش کی ہوئی شہادت پر ہی اکتفا کرنا چاہیے یا دیگر طور سے دست یاب ہوئے مواد پر بھی غور کرنا چاہیے اور آیا سماعت کے ذریعہ فراہم کیا ہوا مواد حکومت کے آخری فیصلہ کے لیے غور طلب امور میں سے صرف ایک ہونا چاہیے۔ مزید یہ کہ ایسی صورت میں کیا کوئی مقتدر محکمہ کے اندر ہی سے معلومات فراہم کر سکتا ہے اور آخری فیصلہ کے لیے فریقوں کے پس پشت مشورہ کر سکتا ہے۔؟

ہاؤسنگ ایکٹ کے تحت وزیر کی دی ہوئی نکاسی مال کی اجازت یا خریدنے کے حکم کے متعلق جہاں وہ وزیر آخری فیصلہ کن مقتدر تھا مگر اس کی جانب سے کسی انسپکٹر کو مقامی تحقیقات کرنی تھی یہ سوال پیدا ہوا کہ کیا انتظامی کارروائی کے دو مرحلے ہو سکتے تھے پہلا جس میں سماعت کی جائے یعنی نظائر عدالتی اور دوسرا آخری فیصلہ یعنی انتظامی عمل۔

چند معاملات میں کارروائی کو دو مرحلوں میں تقسیم کرنا ممکن ہو سکتا ہے مثلاً سرکاری ملازم کے خلاف تادیبی کارروائی۔ ایسی کارروائی میں مقتدر کے لیے زیر غور دو سوالات

ہوتے ہیں۔ ایک بد اطواری کا جس کو خارجی طور سے اس شخص کی سماعت کے بعد طے کرنا ہوتا ہے اور دوسرا سزا عائد کرنے کا جس میں مقتدر کو اختیارِ تمیزی پر عمل کرنا ہوتا ہے۔ لیکن آراضی کو جبراً خریدنے یا ریاست کی بس چلانے کی خدمت کو منظور کرنے کے معاملات میں پورا سوال ایک ہی ہوتا ہے۔ یعنی حکم صادر کرنا مفاد عامہ ہے یا نہیں۔ اس معاملہ کے کسی مرحلہ میں بنیادی سوال یعنی اعتراضات کرنے والوں اور مقتدر کے درمیان نزاع کا نہیں پیدا ہوتا ہے۔

تحقیقات کی غرض صرف یہ ہوتی ہے کہ مقتدر کے لیے جملہ معلومات فراہم کر دیے جائیں نہ یہ کہ مقتدر اور اعتراض کنندگان کے درمیان کسی نزاع کا فیصلہ کیا جائے۔ سماعت اس قسم کی ہونی چاہیے کہ اس معاملہ کے متعلق تمام بحث اس کے جملہ پہلو اور پیدا ہونے والے مسائل پر پوری طور سے غور کیا جا سکے تاکہ حکومت عقلی طور سے فیصلہ اور تمام متعلقہ معاملات کی بنا پر عمل کر سکے۔ بنیادی مطلوبہ امر یہ ہے کہ اعتراض کنندگان اپنے اعتراضات کی تائید میں ضروری واقعات اور مواد کو مرتب کر سکیں۔ اور لہٰذا سماعت باقاعدہ اور پُر معنی ہونی چاہیے۔ جب کسی مقتدر کو مکمل طور سے حالات سے مطلع کر دیا جائے تو توقع یہ ہوتی ہے کہ وہ ایسا فیصلہ کرے گا جو حالات کو مدنظر رکھتے ہوئے درست ہوگا۔ اکثر فیصلے درست نہیں ہوتے کیونکہ مقتدر اُن کو متعلقہ امور سے لاعلم ہوتے ہوئے کرتا ہے۔ شاید گلاپلی کے معاملہ میں اکثریت کی رائے نے اس مقصد کو حاصل کرنے کے خیال سے اس عمل کو نظائر عدالتی قرار دیا۔

اگرچہ آخری فیصلہ اختیارِ تمیزی کی بنا پر ہی کیا جائے۔ پھر بھی عدالت غور کر سکتی ہے کہ فیصلہ کے قبل سماعت کی جائے تاکہ مقتدر جملہ حالات اور واقعات کا بخوبی جائزہ لے کر فیصلہ کر سکے۔ اس اصول کو اختیار کرنے سے نظائر عدالتی اور انتظامیہ عمل کے درمیان مصنوعی امتیاز کا ترک کرنا اور سنے جانے کے حق کو اس امتیاز سے آزاد کرنا ضروری ہو جائے گا۔

انگلینڈ میں ابھی تک یہ امر بعید از شبہ نہیں ہے کہ آیا ہاؤسنگ ایکٹ کے تحت نکاسی اور لازمی خرید کے حکم کی بابت کارروائی انتظامیہ تھی یا نظائر عدالتی۔ یہ کہا گیا ہے کہ ایسی کارروائی میں وزیر کا حکم انتظامیہ ہے مگر صرف اس امر کے تابع کہ کسی مخصوص مرحلہ پر اور کسی مخصوص اور محدود غرض کے لیے اس کی انتظامی ماہیت پر ایک ایسی ماہیت قائم کر دی جاتی ہے جس کو کشادہ الفاظ میں "نظائر عدالتی" کہا جاتا ہے۔

ان کارروائیوں کی ترتیب اور تقسیم کے مسئلہ پر بھی فرینک کمیٹی نے غور کیا اور اس کا

نظریہ یہ ہے :۔

ہم نے یہ عام نتیجہ نکالا کہ یہ کارروائیاں نہ خالص انتظامی اور نہ خالص عدالتی کہی جا سکتی ہیں. وہ خالص انتظامی نہیں ہیں کیوں کہ ان میں فیصلہ کے قبل ایک ایسے خاص طریقہ کار کو اختیار کرنے کی تجویز ہے جو عموماً انتظامی طریق عمل میں نہیں پائی جاتی ہے اور اس وجہ سے بھی کہ اس طریقہ کار میں کسی مسئلہ کو عوام کے سامنے جانچنا پڑتا ہے برخلاف اس کے کہ وہ خالص عدالتی بھی نہیں ہے کیوں کہ آخری فیصلہ صرف قواعد کا اطلاق کر کے ہی نہیں کیا جاتا بلکہ عوامی اور نجی مفادات کے درمیان توازن پیدا کرنے کے لیے وسیع اختیار تمیزی کا استعمال کرنا ضروری ہوتا ہے۔ لہٰذا اس امر پر کوئی بھی انتہائی نظریہ قابل پذیرائی نہیں ہے۔

کمیٹی نے اصرار کیا کہ ان کارروائیوں کو فرد اور انتظامیہ دونوں کے نقطہ نظر سے معقول ہونا چاہیے۔

ہند کی عدالتوں کی دو طرفہ دشواری کو جینتی لال امرت لال بنام الیف ان رانا میں سپریم کورٹ کا فیصلہ بخوبی ظاہر کرتا ہے۔ یہ معاملہ گاپلی کے معاملہ کے بعد کا ہے۔ اس معاملہ میں ان اعتراض کنندگان کی سماعت کو جن کی اراضی حاصل کی جا رہی تھی انتظامیہ قرار دیا گیا۔

انتظامی اختیار کو عدالتی یا انتظامیہ قرار دینے کے لیے بنیادی اصول کے غیر اطمینانی ہونے کو مدنظر رکھتے ہوئے یہ تحریک کی جا رہی ہے کہ عدلیہ کو تجویز کرنا چاہیے کہ آیا بغیر کسی عمل کو نظایر عدالتی قرار دیتے ہوئے حالات کی مناسبت سے کسی قسم کی سماعت پر مصر ہونا چاہیے یا نہیں معلوم ہوتا ہے کہ اس تحریک کی بنیاد سپریم کورٹ نے ریاست آسام بنام بھارت کلا بھنڈار میں اپنے اہم فیصلہ سے قائم کی ہے۔ اس معاملہ میں کسی قسم کا مشورہ کیا گیا تھا مگر وہ کافی نہیں قرار دیا گیا۔ اور اس وجہ سے عدالت نے حکومت کے حکم کو رد کر دیا۔ اس تحریک کے نظریہ کے تحت کسی عمل کو پہلے نظائر عدالتی قرار دے کر اس میں طریقہ کارانہ تحقیقات پڑھنے کے بجائے عدالت پہلے مرحلہ کو نظر انداز کر کے براہ راست اور فی الفور دوسرے مرحلہ پر پہنچ سکتی ہے۔

کراٹی پاک بنام ہند کی یونین میں [1] سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اگرچہ انتخابی کمیٹی کا کسی شخص کو حکومت کی ملازمت کے لیے منتخب کرنے کا عمل انتظامی تھا پھر بھی کمیٹی کو بغیر تعصب عمل کرنا

---

[1] A.I.R. - S.C. - 204.

تھا۔ اس طور سے عدالت نے قدرتی انصاف کے اصول کا انتظامی کارروائی پر اطلاق کیا۔ عدالت نے کہا۔

> انتظامی اختیار اور بظاہر عدالتی اختیار کے درمیان تقسیمی سطر بہت باریک ہے اور وہ رفتہ رفتہ مٹتی جا رہی ہے۔ حکومت قانون کے تصور کا جواز ہی فنا ہو جائے گا۔ اگر حکومت کے کارکنان پر اپنے فرائض منصبی کی بجا اور منصفانہ طور سے انجام دہی کی بندش نہ عائد کر دی جائے۔
>
> عدالتی طور سے عمل کرنے کا مطلب اس کے سوا کچھ نہیں ہے کہ کسی معاملہ میں منصفانہ اور واجب اور بجا طور سے عمل کیا جائے نہ کہ مطلق العنانی اور من مانی طور سے۔ اور گذشتہ چند سالوں کے دوران "بظاہر عدالتی" تصور میں ایک عظیم تغیر پیدا ہو گیا ہے۔ جو عمل چند سال قبل انتظامی متصور ہوتا تھا اب بظاہر عدالتی قرار دیا جانے لگا۔

دیگر جگہ عدالت نے کہا "قدرتی انصاف کا افق بتدریج وسیع ہوتا جا رہا ہے" متذکرہ بالا نظریہ کے دو پہلو ہیں (۱) منصفانہ طور سے عمل کرنے کا فرض ہر مقتدر پر عائد ہوتا ہے خواہ وہ انتظامیہ مقتدر ہو خواہ بظاہر عدالتی۔ (۲) زمانہ حال میں "بظاہر عدالتی" تصور وسیع ہوتا جا رہا ہے۔

دوسرے بھی ایسے مقدمات ہیں جہاں عدالتیں تغیر کے عمل کو "بظاہر عدالتی" قرار دے کر سماعت پر مُصر ہوئی ہیں۔ سی۔ بی۔ بورڈنگ اور لاجنگ ہاؤس بنام میسور میں عدالت نے قرار دیا کہ اقل ترین اجرت ایکٹ کی دفعہ ۵ (۱) سے دیئے ہوئے اقل ترین اجرت کو معین کرنے کے اختیار کے "بظاہر عدالتی" یا انتظامیہ ہونے کے سوال پر غور کرنے کی ضرورت نہیں ہے کیونکہ حکومت کو بہر حال قدرتی انصاف کے اصول پر عمل کرنا تھا۔

زیادہ تر مقدمات میں اب بھی عدالتیں کسی عمل کو "بظاہر عدالتی" یا انتظامیہ قرار دیتی ہیں اگرچہ واقعہ یہ ہے کہ عدالتیں اب کسی عمل کو "بظاہر عدالتی" قرار دینے میں کشادہ نظریہ اختیار کرنے لگی ہیں۔

انگلینڈ میں بالڈون کے معاملہ نے یہ اصول قائم کیا کہ کسی مقتدر سے قدرتی انصاف کے اصول کا اختیار کرنا مطلوب ہے اگرچہ وہ اختیار جو وہ استعمال کرے عدالتی ماہیت کا نہ بھی ہو۔

اس مقدمہ کی بابت یہ رائے ہے کہ "اس کے بعد لیبل کا شعور اور احساس اور الفاظ پرستی عدالتی انتظامیہ قانون کے اصول کا کم نمایاں عنصر ہو سکتا ہے۔

یہ ایک خوشگوار رجحان ہے لیکن ایسی صورت میں عدالتی نظریہ بہت زیادہ غیر معتین ہے۔ جہاں اگر چہ ANDI ALTRAM PARTIM (یعنی فیصلہ کے قبل فریقین کو سننا ضروری ہے)، کے اصول کا پوری طور سے اطلاق نہ بھی ہوتا ہو وہاں بھی اس میں مطلق العنانی کے خلاف تحفظ قائم کرنے کے لیے کسی قسم کی سماعت درکار ہوتی ہے۔

اس سلسلہ میں انگلینڈ کے ایک دیگر مقدمہ اِن۔ ڈی۔ ایچ۔ کے (ایک بچہ) کا ذکر کرنا مناسب ہوگا۔ اس میں کہا گیا ہے کہ اگر چہ انتظامی مقتدر عدالتی طور سے نہ بھی عمل کرتا ہو پھر بھی اس کو منصفانہ طور سے (یعنی بجا طریقہ کار اختیار کرتے ہوئے) عمل کرنا ہے۔

یہاں یہ کہنا بے موقع نہ ہوگا کہ اگر عدالتوں کا بڑھتا ہوا رجحان اس نظریہ کی طرف ہو بھی جائے کہ سماعت کسی عمل کو "بہ ظاہر عدالتی" قرار دینے پر منحصر نہیں ہے اور انتظامی مقتدر کو بھی چند حالات میں سماعت کرنی چاہیے۔ تو اگر عدالتیں مصنوعی اسلوب بیان اور امتیاز کو دور کر کے اس مزاحمت کو ہٹا بھی دیں جن کا انھیں آج کل کسی مقتدر سے ان حالات میں سماعت کو مطلوب کرنے میں سامنا کرنا پڑتا ہے۔ جہاں بظاہر عدالتی قسم کی سماعت نہیں کی جاتی تب بھی ان کی وہ دشواریاں دور نہیں ہوں گی جو ایسے حالات کو معتین کرنے میں پیش آتی ہیں جہاں (ANDI ALTERAM PARTIM) کے اصول کا اطلاق ہوتا ہے۔ ایک بار اگر ایسا ہو گیا تو عدلیہ کی حوصلہ افزائی انتظامی کارروائیوں پر کشادہ طریقہ سے کسی قسم کی سماعت کو عائد کرنے کے لیے ہو جائیں گی۔

ا۔ 762۔ 2۔ W.L.R. (1967)

# باب (۵)

# انتظامی انفصال

## انتظامی انفصال کے ارتقا کی وجہ

زمانۂ حال میں انتظامی افعال کی توسیع کا اہم پہلو انتظامی مقتدران کا اختیار انفصال ہے عموماً دو افراد یا ریاست اور کسی فرد کے درمیان فیصلہ کرنے کا اختیار عدالتوں کو حاصل ہوتا ہے اور دستور نے ایک بخوبی منظم بخوبی منضبط اور بہ ترتیب مدارج مرتب عدلیہ نظام قائم کرنے کی تجویز کی ہے لیکن یہ تصور کر لینا غلط ہے کہ عدالتوں کو ہی انتظامی امور میں مکمل اور بلا شرکت غیرے اختیار حاصل ہے۔ عدالتوں کے ساتھ ساتھ لاتعداد انتظامی جماعتیں انتظامی امور کو مختلف حالات میں انجام دینے کے لیے نمودار ہو گئی ہیں۔ یہ قانون سازیہ کی تخلیق کی ہوئی جماعتیں مختلف اقسام کے درخواستوں، مطالبات اور نزاعات کو فیصل کرتی ہیں۔ اکثر فعل انفصال انتظامیہ کا صرف ضمنی عمل ہوتا ہے اور کبھی وہ ضمنی ماہیت سے بڑھ کر عدلیہ کو عطا کیے ہوئے اختیارات سے قریبی مشابہت اختیار کرنے لگتا ہے۔ وقت کے گذرنے کے ساتھ ساتھ عدلیہ نظام کے دائرہ سے باہر اشخاص، جماعتوں اور اداروں کو اختیار انفصال دینے کا رجحان یا معمول بہت نمایاں ہوتا جا رہا ہے۔ اس معمول کی رفتار ابھی ختم نہیں ہوئی ہے۔ ہر روز کوئی انفصالی جماعت کسی نہ کسی غرض کے لیے قائم کی جاتی ہے لہٰذا عدلیہ نظام سے باہر جماعتوں کا اختیار انفصال وقت کے ساتھ بہ تدریج زیادہ اہمیت اور ہمہ گیری اختیار کرتا جاتا ہے۔ یہ رجحان صرف ہند کے لیے مخصوص نہیں ہے بلکہ وہ انگلینڈ، امریکہ اور دیگر جمہوری ممالک میں نمایاں ہوتا جا رہا ہے۔

عدلیہ کے دائرہ سے باہر اصول انفصال کے ارتقا کی خاص وجہ وہی ہے جس کے سبب تفویضی قانون سازی نمودار ہوئی یعنی ملک میں سماجی۔ اقتصادی حالات میں ہوئے تغیر کی وجہ سے حکومت کے امور سرگرمیوں اور ذمہ داریوں میں توسیع۔ مثلاً منصوبہ بندی۔ عوام کو سماجی خدمات مہیا کرنے

خدمات کے حالات پر قابو۔ صحت تحفظ اور قوم کے لیے عام بہبودی کے انتظام کرنے میں حکومت کی مشغولیت بتدریج بڑھتی جارہی ہے۔ حکومتی انفصال کی توسیع کے ساتھ ساتھ ٹیکس لگائے جانے والے معاملات میں بھی اضافہ ہوگیا ہے۔ جن کے باعث نئے نئے ٹیکس لگائے جانے لگے اور اس کے نتیجہ میں تشخیصی مقتدان کی کثیر تعداد قائم کی گئی۔ موجودہ زمانہ کی حکومت نے بہت سے امور اپنے ذمہ لے لیے ہیں اور وہ بہت سے ایسے معاملات کی ضابطہ بندی کرتی ہے جس میں متعدد ایسے موقع پیدا ہوتے ہیں جہاں کسی شخص کا انتظامیہ یا کسی دیگر شہری یا جماعت سے اپنے حقوق کے بارے میں نزاع پیدا ہو جاتی ہے اور اس کی وجہ سے کبھی شہریوں اور حکومت اور کبھی شہریوں اور شہریوں کے درمیان نزاع کو فیصل کرنا ضروری ہو جاتا ہے اور پھر اس کا نتیجہ یہ ہوا کہ انتظامی انفصال کا تصور پیدا ہوا جو سماجی ضروریات اور مطالبات کے لیے عدالتوں میں مقدمہ بازی سے کم خرچ اور زیادہ موزوں ہے۔ اگر آجکل کے لیے سماجی۔ اقتصادی قوانین پر عمل درآمد کرنے سے پیدا ہوئے تمام معاملات عدالت کے فیصلہ کے لیے چھوڑ دیے جائیں تو یہ امر نہ صرف عدالتوں پر ایک بارِ عظیم ڈال دے گا بلکہ عدالتی کارروائی میں تاخیر کی وجہ سے انتظامی امور کی رفتار میں تخفیف پیدا کرے گا۔ عدالتیں خود مقدمات سے بہت زیادہ زیر بار ہیں اور ان پر ریاستی امور کی توسیع کی وجہ سے پیدا ہونے والی نزاعات کے فیصلہ کے بار کا اضافہ کرنا معاملات میں اور زیادہ ابتری پیدا کرے گا یہ ضرب الامثال ہے کہ عدالتوں کی عام کارروائی تاخیری اور زیادہ خرچ کرانے والی ہوتی ہے لہٰذا انتظامی افعال سے پیدا ہونے والے زیادہ تر معاملات کے لیے یہ عدالتی کارروائی ہمیشہ غیر کارآمد ہوتی ہے۔ عدالت میں باضابطگی کا ماحول موجودہ انتظامی افعال سے پیدا ہونے والے لاتعداد معاملات کو جلد فیصل کرنے کے لیے موزوں نہیں ہوتا۔ ایسے معاملات میں باضابطگی اور باقواعدگی سے ایک حد تک آزاد اور شہادت کے طویل قواعد اور طریقہ کار سے بری ماحول کی ضرورت ہوتی ہے۔ نئی پالیسیوں پر مؤثر طور سے عمل درآمد کرنے کا تقاضا ہے کہ معاملات کی زیادہ تعداد کا جلد۔ کم خرچ اور لامرکزی طریقہ سے فیصلہ کیا جائے اور یہ فائدے انتظامی انفصال سے ہی حاصل ہو سکتے ہیں۔

اس نئے طریقہ کی دوسری خاص وجہ یہ ہے کہ عدالتوں میں معاملات کی سماعت اور فیصلہ بہ روئے قانون کیا جاتا ہے مگر موجودہ زمانہ کی انتظامی ضروریات کے بموجب یہ درکار ہے کہ چند اقسام کی نزاعات کا نپٹارا نہ بس قانون کی رو سے نہیں بلکہ ایسی پالیسیوں کو مدنظر رکھتے ہوئے بھی کیا جانا چاہیے جیسے مفاد عامہ میں کیا جائے۔ قرین مصلحت کیا ہے۔ یا کیا مناسب ہے۔ چند ایسے معاملات جو صرف قانون کی رو سے نہیں بلکہ پالیسیوں کی رو سے بھی طے کیے جاتے ہیں جیسے مالیاتی حالات۔ غیر ملکی زر مبادلہ تقدیرات۔ بالمقابل مطالبات

وغیرہ۔ ان پر عام نظام عدالت سے باہر رہ کر ہی فیصلہ دیا جا سکتا ہے۔ عام عدالتیں ان معاملات پر ایسے نظریات اختیار کرنے کے لیے ناموزوں ہیں۔ ججوں کا رجحان اکثر قوانین کی تعبیر کرنے میں کشادہ یا تکنیکی ہوتا ہے اور یہ نظریہ موجودہ زمانہ کے سماجی۔ اقتصادی قوانین کے لیے جو تجربہ کارانہ ہوتے ہیں مناسب نہیں ہے۔ ان جملہ وجوہ سے ایسے قوانین کے تحت پیدا ہونے والی نزاعات کے انفصال کو (عام عدالتوں کے سوا) ایسی جماعتوں کے سپرد کرنا پڑا جن کے نظریات میں لوچ ہو۔

جج عام قسم کے علم کا حامل ہوتا ہے جب کہ موجودہ زمانہ کے انتظامی عمل سے پیدا ہونے والے متعدد معاملات کو اس خاص موضوع پر جن سے وہ متعلق ہوں مہارتی علم کی ضرورت ہوتی ہے۔ ایک ماہرین ان معاملات کو فیصل کرنے کے لیے عام علم رکھنے والے وکیل۔ جج کی بہ نسبت زیادہ موزوں ہوتا ہے۔ لہٰذا تکنیکی مسائل یا ان معاملات کا فیصلہ جن میں حسابا تی اور معاشیاتی پیچیدہ سوالات ہوتے ہیں ماہرین پر مشتمل جماعتوں پر چھوڑ دینا چاہیے نہ کہ عدالتوں کے ججوں پر جن کو اپنی تربیت اور نظریہ سے ان کو برتنے کے لیے کافی مہارت نہیں حاصل ہوتی ہے۔ مثال کے طور پر ٹیرف ایکٹ کے تحت اس معاملہ کا تعین کرنے کے لیے کہ ایکٹ سے منسلک فہرست بند کے کس اندراج کے تحت کوئی مخصوص سامان بہ غرض کسٹم محصول لیا جاتا ہے، سائنس کا علم اور تکنیکی علم درکار ہے۔ شاید عدم علم مخصوص کی وجہ تھی جس کے باعث سپریم کورٹ نے کلکٹر کسٹم بنام گنگا سیٹی میں انتظامی فیصلہ کو بہت اہمیت دی اور کہا وہ اس وقت دخل دے گا جب انتظامیہ نے ایسی تعبیر اختیار کی ہو جس کو کوئی معقول شخص نہیں اختیار کر سکتا ہے اور جو بے بنیاد اور خلاف عقل ہو۔

"قانون سازیہ نے چند معاملات کے انفصال کو عدالتوں کے علاوہ دیگر سماجی جماعتوں کو ایسے چند وجوہ سے سپرد کر دیا ہے جیسے کم خرچ۔ متعدد تک رسائی۔ جلد فیصلہ ہونا۔ مہارت ضابطہ کی جکڑ سے آزادی اور نظریہ کی لچک وغیرہ۔ انفصالی جماعتوں کا ارتقا کسی سیاسی اصول یا فلسفہ پر عمل درآمد کرنے کی غرض سے نہیں ہوا بلکہ عوام سے تعلق رکھنے والے امور کو برتنے کے لیے عملی ضروریات کی وجہ سے واقع ہوا۔

لہٰذا باوجودیکہ ذمہ دار طبقات نے بارہا تحریک کی کہ آمدنی ٹیکس ٹریبونل ختم کر دیا جائے پھر بھی وہ قائم ہے کیونکہ وہ عدالتی قیمتی اور تاخیری دادرسی کے نسبتاً کم خرچ پر آمدنی ٹیکس ادا کرنے والوں کو دادرسی دیتا ہے۔ ہر سال یہ ٹریبونل قریب ۲۰۰۰۰ معاملات طے کرتا ہے اور ان میں سے صرف ۱۰ فی صد ہی ہائی کورٹ جاتے ہیں۔ اس کی سماعت کی فیس برائے نام ہے۔ وہ ضابطہ کی بندش سے آزاد ہو کر عمل کرتا ہے اور شہادت کے تکنیکی قواعد کا پابند نہیں ہے اور طریقہ کار کی سختی سے مبرا ہے۔ وہ اپنی ساخت اور ٹیکس کے معاملات میں مخصوص

---

1319. Sc. 1963. AIR- ۱

علم رکھنے کی وجہ سے ٹیکس کے قانون اور حساباتی معاملات کو برتنے کے لیے ضروری مہارت رکھتا ہے۔ دوسری مثال یہ ہے کہ معاملات کے لیے مہارت درکار ہونے اور جلد فیصلہ دینے کی ضرورت سے ریلوے شرح ٹریبونل قائم ہوا۔

برخلاف اس کے انتظامیہ انصاف پر بہت اصرار کرنے کے چند خطرات بھی ہیں۔ بے لوث عدلیہ کی عدالت میں عدل گستری کی بہت قدر ہے۔ اس قدر غیر جانب داری کی انتظامی جماعت سے توقع نہیں کی جا سکتی۔ جج کی قانونی تربیت ہوتی ہے۔ وہ مقدمات کا فیصلہ تسلیم شدہ قانونی اصولوں کے تحت کرتا ہے۔ اپنے فیصلہ کے وجوہ دیتا ہے ماقبل فیصلوں کو اختیار کرتا ہے اور اپنے فیصلہ کی اشاعت کرتا ہے گو اُن سے جرح کی جاتی ہے اور فریقین کی عدالت میں قانونی نمائندگی ہوتی ہے۔ قانونی نظام کے یہ اہم عناصر انفصال کے اصول میں نہیں پائے جاتے۔

# انفصالی جماعتوں کی ساخت اور اُن کا طریقہ کار

نظام عدلیہ کے باہر وہ وسیع انفصالی ساز و سامان جو موجودہ زمانہ کے متوازمہ کے طور سے قائم کیا گیا ہے کشادہ مفہوم میں "انتظامی انفصال" کہا جا سکتا ہے کیونکہ وہ ملک میں انتظامی عمل کو ترقی دینے اور مدد کرنے کے لئے قائم کیا گیا ہے۔ لیکن انتظامی انفصال کو موسوم کرنے کا ایک دوسرا طریقہ بھی ہے یعنی بظاہر عدالتی احکام جس کا معنوی مفہوم یہ ہے کہ اس طریقہ کار کو اختیار کرتا ہے جو عدالتی اور انتظامی دونوں ہی ہے۔ ہند میں یہ جماعتیں کبھی "بظاہر عدالتی" اور کبھی "ٹریبونل" کی اصطلاحات سے موسوم ہوتی ہیں۔ بظاہر عدالتی (یا انفصالی) جماعتیں ان اصولوں کو اختیار کرتی ہیں جو قدرتی انصاف کے اصول کہے جاتے ہیں۔ وہ جماعتیں جو کسی فرد کے خلاف بغیر ان صورتوں کو اختیار کرتے ہوئے فیصلہ دیتی ہیں تکنیکی طور سے "انتظامیہ" کہلاتی ہیں۔ ان جماعتوں کی "بظاہر عدالتی" اور "انتظامیہ" میں درجہ بندی کرنا اس زمانہ کے انتظامی قانون کا ایک معمہ ہے۔ گزشتہ باب میں اس معاملہ کے اہم پہلو پر غور کیا گیا ہے اور موجودہ باب سے چند انفصالی جماعتوں کے عمل کا اندازہ ہو سکتا ہے اور اس کے بعد کے باب میں خاص طور سے ملک میں "بظاہر عدالتی" (یا انفصالی) جماعتوں کے عمل کی تشریح کی گئی ہے۔

عدالتوں کے باہر متعدد و مختلف اقسام کی انفصالی جماعتیں ہوتی ہیں۔ واقعہ یہ ہے کہ کسی کو علم نہیں کہ ان کی کتنی تعداد ہے کیونکہ ابھی تک ہند میں ان کا جامع مطالعہ کرنے کی کوشش نہیں کی گئی ہے۔ یہ مختلف اقسام

کے حالات میں انفصالی عمل انجام دیتی ہیں۔ ان کی کثیر تعداد کی وجہ سے ان کی صرف مجموعی کیفیت بیان کرنا ایک دشوار امر ہو گیا ہے۔ لہٰذا یہاں کوشش کی گئی ہے کہ یہاں ان جماعتوں کی چند خاص خصوصیات بیان کر دی جائیں اور چند اہم جماعتوں کی مختصر طور سے کیفیت درج کر دی جائے۔

ہند میں ان جماعتوں کا دائرۂ اختیار بہت وسیع ہے اور وہ انسانی کارکردگی کے متعدد پہلوؤں کو چھوتا ہے اور ان میں کسی فرد سے متعلق خفیف معاملات اور پوری قوم کے متعلق ہزارہا اشخاص کو بیک وقت متاثر کرنے والے اہم امور بھی شامل ہیں۔ ہر ایک جماعت کا طریقہ کار اور طرز فیصلہ جداگانہ ہے مگر ان سب کو متاثر کرنے والی ایک مشترکہ صورت بھی ہے وہ یہ ہے کہ تمام جماعتیں قدرتی انصاف کے اصولوں کو اختیار کرتی ہیں۔ مگر یہ شرط صرف کم سے کم طریقہ کار کی تجویز کرتی ہے اور جب کہ متعدد جماعتیں کم سے کم طریقہ کار اختیار کرتی ہیں کچھ ایسی جماعتیں بہ شمول عدالت بھی ہیں جہاں تفصیلی طریقہ کار جس میں حلف پر اظہار لینا اور سخت طریقہ کار کے قواعد شامل ہیں، اختیار کیا جاتا ہے۔ چند معاملات میں ان انفصالی جماعتوں کو طلبی گواہان۔ ان کا حلف پر اظہار لینے۔ دستاویزات کو پیش کرنے پر مجبور کرنے وغیرہ کی غرض سے عدالت دیوانی کے اختیارات بھی حاصل ہوتے ہیں۔ زیادہ تر ایسی ہیں جن کا آسان اور سادہ طریقہ کار ہے جس میں حلف نہیں لی جاتی اور کبھی قانونی نمائندگی کی بھی ممانعت ہوتی ہے۔ اختیار کیے جانے والے طریقہ کار کو کبھی ان کو تشکیل دینے والا ایکٹ خود قائم کر دیتا ہے اور کبھی ان کو متعلقہ محکمہ کے ہاتھ میں بذریعہ قواعد قائم کرنے کے لیے چھوڑ دیا جاتا ہے اور کبھی انفصالی جماعتوں کو خود اپنا طریقہ کار قائم کرنے کے لیے اختیار دے دیا جاتا ہے اکثر ایسا بھی ہوتا ہے کہ کوئی طریقہ کار نہیں قائم کیا جاتا اور ایسی صورت میں بہت غیر یقینیت پیدا ہو جاتی ہے یعنی معلوم نہیں ہو سکتا کہ کون سا طریقہ کار کن حالات میں اختیار کیا جائے۔ لہٰذا ان جماعتوں کے کام کے طریقوں میں تعجب انگیز اختلافات ہیں اور ان میں معیار کی یکسانی پیدا کرنے کی ابھی تک کوئی کوشش نہیں کی گئی ہے۔ مزید یہ کہ کبھی اندرون محکمہ میں ترتیب مدارج کے انتظامی اصول پر عمل ہوتا ہے۔ یعنی محکماتی اپیل کا اصول۔ چند معاملات میں عدالتوں سے اپیل کی جا سکتی ہے کبھی قانونی مسئلہ پر عدالت سے رجوع کرنے یا معاملہ کو مرتب کر کے عدالت سے رجوع کرنے کی تجویز ہوتی ہے اور کبھی ان جماعتوں کا دیا ہوا فیصلہ قطعی اور آخری قرار دے دیا جاتا ہے۔ مگر ہر ایک صورت میں کسی قسم کا عدالتی قابو قائم کرنے کی غرض سے دستور کی تجاویز کا اطلاق ہوتا ہے۔

اس پر توجہ رکھنا چاہیئے کہ ان جماعتوں میں سے چند ان معاملات پر فیصلہ دیتی ہیں جن میں کسی شہری اور حکومت کے درمیان نزاع ہو یا جن میں کسی قانونی اسکیم کے تحت کوئی وجوب قائم کیا گیا ہو۔ مثلاً لائسنس کا رد کرنا اور اس کے متعلق کارروائیاں۔ چند ان میں سے ایسی ہوتی ہیں جو شہریوں کے

مابین نزعات کا فیصلہ کرتی ہیں اور جہاں انتظامیہ کا براہ راست تعلق نہیں ہوتا نہ وہ اس نزاع میں فریق ہوتا ہے۔ مثلاً کرایہ کے متعلق ٹربیونل اور مزدوری کے متعلق ٹربیونل۔

ان انفصالی جماعتوں کی اپنی اپنی ساخت بھی ایک دوسرے سے بہت مختلف ہوتی ہے کوئی انفصالی جماعت کسی انتظامی محکمہ کا اندرونی جز ہوتی ہے جس کو کسی قانون یا پالیسی پر عمل درآمد کرنے کا عمل سپرد کر دیا جاتا ہے وہ فیصلہ کرنے کے ساتھ ضابطہ بندی کا عمل بھی کرتی ہے۔ ایسی صورت میں جہاں وہ کسی محکمہ کا جز ہو ایکٹ انفصالی اختیار کو استعمال کرنے والے مقتدر کو نامزد یا اس کی صراحت کر دیتا ہے۔ متعدد صورتوں میں یہ فعل حکومت کو سپرد کر دیا جاتا ہے اور عمل کرنے والے افسر کا تعین "کام کے طریقہ کار" کے ذریعہ کیا جاتا ہے۔

کبھی کوئی انفصالی جماعت خود اختیار ہوتی ہے اور قانون یا پالیسی پر عمل درآمد کرنے والے کسی محکمہ کا جز نہیں ہوتی ہے۔ ایسی جماعت کو "ٹربیونل" کہتے ہیں لیکن لفظ ٹربیونل کا کوئی معین مفہوم نہیں ہے۔ ہند میں اس کی وسیع ماہیت ہے اور اس میں غیر خود اختیاری اقسام کے ٹربیونل بھی شامل ہیں۔ دستور کی دفعہ ۱۳۶ میں یہ لفظ استعمال ہوا ہے۔ اس دفعہ کی رو سے سپریم کورٹ کو ہر عدالت اور ٹربیونل کے فیصلہ کے خلاف سپریم کورٹ کو اپیل کرنے کا حق دیا گیا ہے۔ اس تجویز کی سپریم کورٹ نے بہت کشادگی سے تعبیر کی ہے لیکن اگر یہ اصطلاح "ٹربیونل" اپنے تنگ معنی میں استعمال کی جائے تو خود اختیار ماہیت کی بہت کم جماعتیں ملیں گی۔ ایکٹوں کے ذریعہ بنائے ہوئے بہت سے داخلی Domestic ٹربیونل بھی عمل کر رہے ہیں لیکن ان کا انتظامی محکمات سے براہ راست تعلق نہیں ہے ان کا دائرۂ اختیار پیشوں اور مفادات کی ضابطہ بندی سے متعلق ہے۔

انفصالی عمل کسی ایک شخص یا اشخاص پر مشتمل جماعت کو سپرد کیا جا سکتا ہے۔ کبھی فیصلہ کرنے والے اشخاص کے تقرر کے لیے کوئی خاص ایکٹ مقرر نہیں کرتا ہے۔ بعض معاملات میں کسی تکنیکی مضمون کا علم بھی درکار ہوتا ہے۔ آمدنی ٹیکس اپیلی ٹربیونل میں ایک قانون داں اور دیگر محاسب ممبر ہوتا ہے۔ چند حالات میں انفصالی جماعت کو اپنے ساتھ مدد کے لیے تحقیقات سے متعلق کسی معاملہ میں مخصوص علم رکھنے والے ماہر کو شریک کرنے کا اختیار دیا جاتا ہے۔

چونکہ یہ جماعتیں افراد کے نجی حقوق کو متاثر کرتی ہیں لہٰذا وہ موضوعہ قوانین کے ذریعہ وجود میں آتی ہیں۔ یعنی وہ قانون سازیہ کی تخلیق ہوتی ہیں اور کبھی ان جماعتوں کا قانونی اختیار بالواسطہ ہوتا ہے۔ یعنی وہ ایکٹ سے دئے ہوئے اختیار قانون سازی کے تحت اعلان کئے ہوئے قواعد کے ذریعہ قائم کی جاتی ہیں۔

ایسے حالات کے تقاضے کی وجہ سے جن میں اہم اور ضروری مسائل کو حل کرنا درکار ہوتا ہے مختلف

اقسام کی انفصالی جماعتوں کی تعداد میں بہت اضافہ ہوگیا ہے اور اس امر نے ہند کے انتظامی قانون کو بہت ہی پیچیدہ بنا دیا ہے۔ ملک میں عمل کرنے والی ان تعداد جماعتوں میں سے چند مثال کے طور پر یہاں درج کی جا رہی ہیں تاکہ اوپر ذکر کیے ہوئے تصورات کو بخوبی سمجھا جا سکے۔

# ٹیکس کی تشخیص۔ آمدنی، دولت، ہبہ ٹیکس اور املاک محصول

موجودہ زمانہ کی سماجی اور اقتصادی ریاست کی ایک خاص کارکردگی اپنی بڑھتی ہوئی سرگرمیوں کے اخراجات برداشت کرنے کے لیے ٹیکسوں کی وصولی ہے۔ عائد کیے جانے والے ٹیکسوں اور ٹیکس کے انتظامیہ کی ایک کثیر تعداد وجود میں آگئی ہے۔ آمدنی۔ ہبہ۔ دولت ٹیکس اور املاک محصول کی تشخیص مشینری عملی طور سے یکساں ہے لہٰذا ان کا ایک ساتھ ذکر کیا جا رہا ہے۔ ان ٹیکسوں کے قوانین عمل درآمد کرنے کی ذمہ داری راست ٹیکسوں کے مرکزی بورڈ پر ہے جس کی تشکیل مرکزی آمدنی بورڈ ایکٹ (Central Board of Revenue Act) ۱۹۶۳ء کے ذریعہ کی گئی ہے۔ ایک علیحدہ بورڈ قائم کرنے کی غرض تشخیص اور ٹیکس کی وصولی کو پالیسی سے جدا کرنا تھا مگر عملی طور سے یہ مقصد حاصل نہ ہو سکا۔

بورڈ کے ممبران حکومت ہند کے افسران ہوتے ہیں اور دوہری حیثیت سے عمل کرتے ہیں یعنی ٹیکس کے قانون کو عمل میں لانے والے افسران کی حیثیت اور حکومت ہند کے آمدنی محکمہ کے افسران کی حیثیت سے بھی۔ بورڈ کا مخصوص عمل خاص خاص پالیسیوں کا قائم کرنا اور ایکٹ پر عمل درآمد کرنے والے تمام افسران کو "احکام، ہدایات۔ اور رہنمائی جاری کرنا ہے۔ جس کو ایک لفظ میں انصرام کہہ سکتے ہیں اور قواعد وضع کرنا ہے۔ بورڈ کی جاری کی ہوئی ہدایات ٹیکس کے قانون کو یکسانی کے ساتھ عمل میں لانے میں مدد دیتی ہیں۔ کیونکہ وہ مختلف طور سے تعبیر کیے جانے والے مسائل پر محکمہ کی کی ہوئی تعبیر کو ظاہر کرتی ہیں۔ متذکرہ بالا ٹیکسوں کے متعلق اپیل کے وہی درجات ہیں۔ آخری اپیل آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۶۱ء کے تحت قائم کیے ہوئے آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل کو ہوتی ہے۔

آمدنی ٹیکس کی تشخیص کے طریقہ کار کا کچھ تفصیل سے ذکر کرنا مناسب ہوگا۔ اثباتی موضوعہ قانون آمدنی ٹیکس ۱۹۶۱ ہے۔ تشخیص کے طریقہ کار کی تجویز کرتا ہے اور مختلف ٹیکس کے مقتدران کی صراحت کرتا ہے۔ آمدنی ٹیکس کسی شخص کی سال بھر کی مجموعی آمدنی پر عاید کیا جاتا ہے اگر وہ مستثنا حد سے تجاوز کر جائے ٹیکس کے قابل آمدنی رکھنے والے قابل تشخیص شخص کو ہر سال اپنی آمدنی کا نقشہ داخل کرنا پڑتا ہے۔ ایکٹ کے تحت ابتدائی تشخیص مقتدر آمدنی ٹیکس افسر ہوتا ہے لیکن کمشنر تحریری حکم کے ذریعہ آمدنی ٹیکس افسر کے اختیارات

کسی معائنہ کرنے والے معاون کمشنر کو عطا کرسکتا ہے مگر ایسا بھی بہت ہی کم ہوتا ہے عام طور سے ابتدائی تشخیص افسر آمدنی ٹیکس افسر ہی ہوتا ہے۔ اگر آمدنی ٹیکس افسر قابل تشخیص شخص کے نقشہ میں دی ہوئی تفصیلات سے مطمئن ہے تو وہ اسی بنا پر ٹیکس تشخیص کرکے عاید کرتا ہے اگر وہ اسکی صحت اور مکمل ہونے کی بابت مطمئن نہ ہو تو اس پر لازم ہے کہ وہ قابل تشخیص شخص کو ایسے حسابات دستاویزات اور معلومات کو پیش کرنے کی نوٹس دے جو اس کو درکار ہوں اور دیگر طور سے بھی ثبوت اور معلومات فراہم کرسکتا ہے۔ قابل تشخیص شخص کے پیش کیے ہوئے اور خود اپنے فراہم کیے ہوئے ثبوت پر غور کرنے کے بعد آمدنی ٹیکس افسر تشخیص کا حکم صادر کرسکتا ہے۔ اگر کوئی شخص نوٹس کی تعمیل کے باوجود نقشہ داخل کرے اور طلب کیے جانے پر حاضر نہ ہو یا اپنے نقشہ کی تائید میں حسابات داخل کرنے تو ایکٹ سے مطلوب ہے کہ وہ افسر اپنی بہترین رائے سے اس شخص پر ٹیکس تشخیص کرے یعنی حالات کو مدنظر رکھتے ہوئے حتی المقدور بہترین رائے قائم کرے خواہ وہ ساری تشخیص ہو خواہ حتی المقدور بہترین رائے پر مبنی ہو نظریہ یہ ہے کہ مقتدر ٹیکس کے قابل آمدنی کی تشخیص بغیر اس شخص کو نوٹس اور ثبوت پیش کرنے کا موقعہ دئے ہوئے نہ کرے ٹیکس کی کارروائیاں نظایر عدالتی قرار دی گئی ہیں اور اس کا اہم نتیجہ یہ ہے کہ آمدنی ٹیکس افسر کو اس شخص کی منصفانہ سماعت کرنی چاہیے۔

آمدنی ٹیکس افسر کسی شخص کی آمدنی تشخیص کرنے میں بالا افسر کے کنٹرول سے مبرا نہیں ہے ایکٹ کے تحت معائنہ کرنے والا معاون کمشنر (A.C.) ہوتا ہے۔ جس کا عمل اس کے زیر قابو آمدنی ٹیکس افسران کا معائنہ ان پر نگرانی اور ان کے کام پر نظرثانی کرنا ہے۔ نگرانی آمدنی ٹیکس افسر کو کسی خاص واتفاقی یا قانونی مسئلہ پر صلاح دینے اور تشخیص حکم کے مسودہ پر منظوری حاصل کرنے کے لیے کہنے پر مشتمل ہوتی ہے۔ اس کا عمل نظرثانی اس کے تحت آمدنی ٹیکس افسر کے فیصلوں پر کسی قسم کی ماقبل نظرثانی ہے۔ ماقبل نظرثانی کا خاص مقصد یہ دیکھنا ہے کہ آیا آمدنی ٹیکس افسر اپنے فرائض کو مؤثر طریقہ اور مستعدی سے انجام دے رہا ہے یا نہیں A.C. کا I.T.O. پر کنٹرول اس تسلیم شدہ تصور کے خلاف جاتا ہے کہ ایک نظایر عدالتی مقتدر کو خود اپنی آزاد رائے کسی بالا مقتدر کے کنٹرول کے بغیر استعمال کرنی چاہیے۔ A.C. کے عمل نگرانی کی ناموافق صورت یہ ہے کہ تشخیص کیے ہوئے شخص کے لیے یہ غیر منصفانہ امر ہے کہ ہدایات اس کے پس پشت بغیر اس کو کسی خلاف مسئلہ کی تردید کرنے کا موقعہ دئے ہوئے دی جاتی ہیں۔ برخلاف اس کے اس کنٹرول کی بہت سی موافق صورتیں بھی ہوتی ہیں یعنی آمدنی ٹیکس افسر کے بے جا اطوار اور بددیانتی کے خلاف تحفظ A.C. کے زیر قابو آمدنی ٹیکس افسران کے فیصلوں میں یکسانی اور A.C. کی زیادہ سلیم اور مستحکم رائے سے فائدہ وغیرہ A.C. کی I.T.O. پر نگرانی کے مسئلہ کی حکومت کے قائم ہوئے کمیشنوں

اور کمیٹیوں نے اکثر جانچ کی ہے۔ ان میں سے کسی نے (.A.A.C) کے اختیار نگرانی اور نظر ثانی کو ختم کرنے کی سفارش نہیں کی۔ فرد کے ساتھ ناانصافی کو رفع کرنے کے لیے جو تجویزیں کی گئیں وہ خاص طور سے اس قسم کی ہیں کہ (.A.A.C) کو ان معاملات میں جہاں وہ دخل دینا چاہتا تھا تشخیص مقتدر کے اختیارات دے دینا چاہیے اور جب وہ آمدنی ٹیکس افسر کو ہدایت دینا چاہے تو اس وقت سماعت کیا جانا مطلوب کر دیا جائے۔

اگر کوئی ٹیکس ادا کرنے والا اپنے معاملہ پر مزید غور اندرون محکمہ کرنا چاہے تو وہ اپیلی معاون کمشنر کو اپیل کر سکتا ہے۔ اپیل تشخیص حکم کی تعمیل سے ۳۰ یوم کے اندر اور مقررہ فارم پر کرنی ہوتی ہے۔ موجبات اپیل کو تحریری ہونا چاہیے کوئی نئی بنا جو اپیل کی درخواست میں نہ درج کی گئی ہو صرف (.A.A.C) کی اجازت سے لی جا سکتی ہے۔ اپیل کیے والے کو سماعت کیے جانے کا حق ہے۔ کسی اپیل کو نپٹانے کے قبل (.A.A.C) ایسی تحقیقات کر سکتا ہے جس کو وہ ٹھیک خیال کرے یا وہ آمدنی ٹیکس افسر کو ہدایت دے سکتا ہے کہ وہ تحقیقات کر کے رپورٹ پیش کرے (.A.A.C) کو اپیل کا نپٹارا تحریری طور سے فیصلہ طلب تنقیحات پر فیصلہ اور فیصلہ کے وجود درج کرتے ہوئے کرنا ہوتا ہے۔ اس کو کسی تشخیص کو بحال رکھنے اس میں تخفیف یا اضافہ کرنے یا اس کو منسوخ کرنے کا اختیار ہوتا ہے یا وہ تشخیص کو رد کر کے اس معاملہ کو پھر آمدنی ٹیکس افسر کو اپنی ہدایات کے بموجب نئی تشخیص کرنے کے لیے واپس کر سکتا ہے۔ (.A.A.C) کے فیصلوں کی بابت یہ احساس پیدا کرنے کی غرض سے کہ وہ آزادانہ اور غیر جانبدارانہ ہیں ایکٹ نے اس کو راست ٹیکسوں کے بورڈ کا ماتحت کیا ہے نہ کہ کمشنر کا اور مزید تجویز کی ہے کہ بورڈ کوئی ایسے احکام اور ہدایات اس کو نہ جاری کرے گا جو اپیلی معاون کمشنر کے اختیار تمیزی کے استعمال میں مداخلت کریں۔ محکمے کو (.I.T.O) کے صادر کئے ہوئے حکم کے خلاف (.A.A.C) کو اپیل کرنے کا حق نہیں ہے لیکن ایکٹ کمشنر کو (.A.A.C) کے صادر کئے ہوئے کسی ایسے حکم کی جو آمدنی کے مفاد کے لیے مضرت رساں ہو اس حکم کے صادر ہونے کے دو سال کی مدت کے اندر تنقیح مکرر کرنے کا اختیار دیتا ہے۔ حکم پر نظر ثانی کرتے وقت کمشنر سے مطلوب ہے کہ وہ زیر تشخیص شخص کو سنے جانے کا موقع دے۔ کمشنر کے تنقیح مکرر کے حکم کے خلاف ٹریبونل کو اپیل کی جا سکتی ہے۔ کمشنر کو (.I.T.O) کے کسی حکم کی تنقیح مکرر زیر تشخیص شخص کے حق میں کرنے کا اختیار ہے۔ اگرچہ ایسے معاملات میں زیر تشخیص شخص کے لیے مضرت رساں کوئی حکم نہیں صادر کر سکتا ہے اور ایکٹ بھی واضح طور سے سماعت کو مطلوب کرنے کی کوئی تجویز نہیں کرتا پھر بھی عمل نظر ثانی تقابرہ عدالتی قرار دیا گیا ہے (.A.A.C) کے حکم کے خلاف اور اوپر ذکر کی ہوئی صورت میں کمشنر کے تنقیح مکرر

کے حکم کے خلاف اپیل آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل کو کی جا سکتی ہے اس ٹریبونل کا طریقہ کار نیچے علیحدہ دیا گیا ہے۔

جیسا کہ اوپر بیان کیا گیا ہے آمدنی ٹیکس کا قریب قریب وہی طریقہ کار ہے جو دولت اور ہبہ ٹیکس اور املاک محصول کا ہے۔ ان ٹیکسوں کی تشخیص کرنے کا اختیار آمدنی ٹیکس ایکٹ کے تحت عمل کرنے والے افسران کو حاصل ہے۔ مگر وہ مختلف احکام پر اس حیثیت سے دستخط کرتے ہیں جس میں وہ عمل کر رہے ہوں۔ لہٰذا مختلف ایکٹوں کے تحت عمل کرنے والے آمدنی ٹیکس افسران کو اپنے اپنے احکام پر دولت ٹیکس افسر ہبہ ٹیکس افسر یا املاک محصول کنٹرولر کی حیثیت سے دستخط کرنے پڑتے ہیں جیسی کہ صورت ہو اس طرح (A.C.) اور آمدنی ٹیکس کمشنر کو اپنے صادر کیے ہوئے احکام پر دولت ٹیکس یا ہبہ ٹیکس وغیرہ کے اپیلی معاون کمشنر کی حیثیت سے دستخط کرنے پڑتے ہیں۔ یہ تمام مختلف عہدہ داران اسمار عوام کے دفاع میں بہت الجھنیں پیدا کرتے ہیں۔ مختلف ایکٹوں پر عمل درآمد کرنے والے مختلف مقتدران کا ایک تخصیصی نام اس الجھن کو رفع کرنے میں مدد دے گا۔

# آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل

آمدنی ٹیکس ایکٹ وہ آمدنی ٹیکس (ترمیمی) ایکٹ ۱۹۳۹ کے تحت تشکیل دی ہوئی ترتیب مدارج میں آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل ایک دوسرا اپیلی مقتدر کے طور پر قائم کیا گیا ہے۔ وہ ٹیکس کے معاملات کے متعلق عمل کرنے والی ماہر اور آزاد ایجنسی مہیا کرنے کے لیے قائم کیا گیا تھا۔ اس نے ۱۹۴۱ میں عمل شروع کیا۔ یہ ٹریبونل اب آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۶۱ کے تحت عمل کرتا ہے۔ یہ ٹریبونل چار راست ٹیکسوں یعنی آمدنی، دولت، ہبہ ٹیکس اور املاک محصول کے متعلق معاملات کے بارے میں اپیلوں کی سماعت کرتا ہے۔

وہ اتنے عدلیہ اور محاسب ممبران پر مشتمل ہے جن کا تقرر کرنا مرکزی حکومت مناسب خیال کرے۔

عدلیہ ممبر کے لیے اہلیتیں یہ ہیں ـــــ کہ وہ ایسا شخص ہو جو دیوانی کے کسی عدلیہ منصب پر کم سے کم دس سال تک مامور رہا ہو یا جو مرکزی قانونی خدمت کا کم سے کم تین سال تک رکن رہا ہو یا جو بہ حیثیت ایڈووکیٹ کم سے کم دس سال تک پیشہ ور رہا ہو۔

محاسب ممبر کے لیے اہلیتوں چارٹرڈ اکاؤنٹینٹ کی حیثیت سے دس سال تک عمل کرنا یا بہ حیثیت معاون کمشنر کم سے کم دس سال تک خدمت کرنا ہیں۔ ۱۹۵۰ کے قبل ممبران کا تقرر میعادی بنیاد پر ہوتا تھا یعنی معاہدہ دس سال کی مدت کے لیے کیا جاتا تھا۔ اب ممبران کی حیثیت عام طور کے ہمہ وقت کے ملازمین کی ہے۔ ممبران

۶۰ سال کی عمر پر سبکدوش ہو جاتے ہیں۔ مگر یہ ٹربیونل ایک آمدنی ٹیکس مقتدر متصور نہیں ہوتا ہے۔ لہٰذا وہ راست ٹیکسوں کے بورڈ کے زیر قابو یا زیر نگرانی نہیں ہے۔ یہ ٹربیونل وزارت قانون کے زیر قابو عمل کرتا ہے نا۔ وزارت مالیات کے تحت جو آمدنی ٹیکس کی وصولی سے متعلق انتظامیہ محکمہ ہے۔ یہ نظام کچھ حد تک ٹربیونل کے ممبران کے آزاد فیصلہ کی یقین دہانی کراتا ہے۔

عموماً عدلیہ ممبر کا تقرر مرکزی حکومت بہ حیثیت ٹربیونل کے صدر کے کرتی ہے صدر کو ٹربیونل کو متعدد بنچوں میں منقسم کرنے کا اختیار ہے۔ عام طور سے ایک بنچ ایک عدلیہ اور ایک محاسب ممبر پر مشتمل ہوتی ہے اور اس کو سپرد کیے ہوئے علاقوں میں اپیلوں کی سماعت کرتی ہے۔ ٹربیونل کے کسی ممبر کو تنہا اجلاس کرتے ہوئے کسی ایسے زیر تشخیص شخص کے معاملہ کو نپٹانے کا اختیار ہے جس کی آمدنی ۲۵۰۰۰ سے تجاوز نہ کرتی ہو۔ صدر تین یا زیادہ ممبروں پر مشتمل بنچ قائم کر سکتا ہے جس میں کم سے کم ایک کا عدلیہ اور ایک کا محاسب ممبر ہونا لازم ہے۔ ٹربیونل کی بنچیں ہند کے خاص خاص شہروں میں اپنا اجلاس کرتی ہیں بمبئی، دلی اور کلکتہ میں ایک سے زیادہ بنچیں ہوتی ہیں۔ بنچ کا فیصلہ کثرت رائے سے کیا جاتا ہے۔ اگر کثرت رائے نہ ہو اور رائیں دونوں طرف برابر تعداد میں ہوں تو ممبر اختلاف رائے کے معاملہ کو صدر کو رجوع کرتے ہیں۔ صدر اس کو ایک یا زیادہ دیگر ممبران کو اس کی سماعت کے لیے رجوع کرتا ہے۔ تب ان ممبران کی کثرت رائے سے جنھوں نے اس معاملہ کی سماعت کی ہو فیصلہ دیا جاتا ہے۔ ٹربیونل کی کارروائی عوام کے سامنے نہیں کی جاتی ہے اور نہ فیصلہ کو شائع کرنے کی کوئی تجویز ہے۔ لہٰذا غیر اغلب نہیں ہے کہ کسی ایک قانونی مسئلہ پر دو بنچیں ایک دوسرے سے مختلف فیصلہ دیں۔ A.A.C. کے حکم کے خلاف ٹربیونل کو رجوع بسیدہ زیر تشخیص شخص اور I.T.O. دونوں اپیل کر سکتے ہیں اگر کمشنر ایسا کرنے کی اجازت دے۔ ٹربیونل سے مطلوب ہے کہ وہ فیصلہ دینے کے قبل فریقین کو سُنے جانے کا موقع دے۔ ٹیکس دہندہ کو ٹربیونل کے سامنے اختیار دئے ہوئے نمائندہ کے ذریعہ جس میں وکیل بھی شامل ہیں حاضر ہونے کا حق ہے۔ ٹربیونل پر عدالتوں پر اطلاق کیے جانے والے شہادت کے قواعد کی پابندی نہیں ہوتی۔ وہ خود اپنے اور اپنی بنچوں کے طریقہ کار کی ضابطہ بندی کرنے کا اختیار رکھتا ہے۔ لہٰذا اس نے اپنے طریقہ کار کی ضابطہ بندی کرنے کے لیے آمدنی ٹیکس (اپیلی ٹربیونل) قواعد شائع کئے۔ تحریری موجبات اپیل کو مقررہ فارم پر نزاعی حکم کی اطلاع دئے جانے کے ۶۰ یوم کے اندر پیش کرنا ہوتا ہے۔ اپیل کے فریق ثانی کو جوابی اعتراض دائر کرنے کا حق ہوتا ہے۔ ٹربیونل فریقین کی زبانی شہادت لیتا ہے۔ ٹربیونل کے معائنہ اور طلبی گواہان کے بارے میں اتنے ہی وسیع اختیارات ہیں جتنے کہ ضابطہ دیوانی ۱۹۰۸ کے تحت کسی عدالت

کی سماعت کرنے والی عدالت کو انکشاف معائنہ کسی شخص کو حاضر ہونے پر مجبور کرنے اور اس کا حلف پر بیان لینے۔ بہی کھاتوں کو پیش کرنے پر مجبور کرنے اور کمیشن جاری کرنے وغیرہ کی بابت دیئے گئے ہیں۔ جائیداد کی مالیت کی بابت نزاع کی صورت میں اس نزاع کو بذریعہ ثالثی طے کیے جانے کی تجویز ہے۔

واقعاتی مسائل پر ٹربیونل کے فیصلے قطعی اور آخری ہوتے ہیں لیکن قانونی مسئلے پر ایسا نہیں ہوتا ہے۔ ٹربیونل کے احکام سے عام اپیل عدالت کو نہیں ہوتی ہے لیکن ٹربیونل کے حکم سے پیدا ہونے والے کسی قانونی مسئلہ پر فریق زیر تشخیص شخص یا کمشنر کی استدعا پر ہائی کورٹ کو رجوع کیا جا سکتا ہے اور براہ راست سپریم کورٹ کو بھی کیا جا سکتا ہے اگر ٹربیونل اس رائے کا ہو کہ مختلف ہائی کورٹ کے فیصلہ میں تصادم کی وجہ سے اسی عدالت میں استصواب کرنا چاہیے ہائی کورٹ کے فیصلہ کے خلاف سپریم کورٹ کو ایسے معاملہ میں اپیل کی جا سکتی ہے جس میں ہائی کورٹ تصدیق کر دے کہ وہ اس عدالت میں اپیل کے لیے مناسب ہے۔ ٹربیونل کو قانونی مسئلہ کو ہائی کورٹ کو رجوع کرنے کے معاملہ میں کوئی اختیار تمیزی نہیں حاصل ہے۔ وہ رجوع کرنے سے صرف اس وجہ سے انکار کر سکتا ہے کہ کوئی قانونی مسئلہ نہیں پیدا ہوتا ہے۔ اگر ٹربیونل ہائی کورٹ کو رجوع کرنے سے انکار کر دے تو زیر تشخیص شخص یا کمشنر ہائی کورٹ کو درخواست دے سکتا ہے اور ہائی کورٹ ٹربیونل کو اس معاملہ کو بیان کر کے اس کو رجوع کرنے کا حکم دے سکتا ہے اور پھر ٹربیونل ایسا کرنے کا پابند ہو جاتا ہے۔

وقتاً فوقتاً ٹربیونل کے عمل کے خلاف اعتراضات کیے گئے ہیں اور اس کے ممبران کی قابلیت پر بھی شبہ بھی پیدا ہوا ہے۔ ٹربیونل کے عمل پر غور کرتے ہوئے قانونی کمیشن نے رائے ظاہر کی کہ ضروری قابلیت اور آزاد رائے رکھنے والے اشخاص کا اس میں تقرر نہیں کیا جاتا ہے۔ اکثر عدلیہ اور غیر جانب دارانہ نظریہ جو واقعات پر قطعی فیصلہ کرنے والے مقتدر کے لیے ضروری ہے ٹربیونل کے عمل سے ظاہر نہیں ہوتا ہے۔ زیادہ تر ٹربیونل پیچیدہ اور قانونی مسائل کا فیصلہ بہت سرسری طور سے کرتا ہے اور واقعاتی فیصلہ کو واضح طور سے درج نہیں کرتا نہ رائے قائم کرنے کے وجوہ ظاہر کرتا ہے۔ اپیلوں کو نپٹانے میں بہت تاخیر ہوتی ہے۔ ہائی کورٹوں نے بھی ٹربیونل کے صادر کیے ہوئے احکام پر مخالفانہ رائے زنی کی ہے۔ لہٰذا قانونی کمیشن نے ٹربیونل کو ختم کر دینے کی سفارش کی اور سمجھاؤ دیا کہ جہاں نزاعی رقم ۵۰۰۰ یا زیادہ ہو وہاں یہ براہ راست ہائی کورٹ کو اپیل کیے جانے کی تجویز کرنی چاہیے اور دیگر صورتوں میں ہائی کورٹ میں صرف قانونی مسئلہ پر اپیل ہونی چاہیے۔

راست ٹیکس انتظامی تحقیقاتی کمیٹی (DIRECT Tax Administration Enquiry Committee) نے تسلیم کرتے ہوئے کہ ٹربیونل کے طرز عمل طریقہ کار اور ساخت میں اصلاح کی گنجائش ہے اپنی رپورٹ میں اس کو

قائم رکھنے کی موافقت مندرجہ ذیل وجوہ پر کی۔ ٹیکس عاید کرنے والے موضوعہ توانین پیچیدہ اور تکنکی ہوتے ہیں جس کے لیے حساب اور قانون کے بہت اونچے معیار کا خصوصی علم درکار ہے جو ان سے براہ راست اور جاری رہنے والے رابطہ سے حاصل ہو سکتا ہے۔ ٹیکس کی اپیلوں میں پیدا ہونے والے باریک تکنیکی مسائل کو برتنے کی عدلیہ سے توقع نہیں کرنی چاہیے۔ ہائی کورٹ اتنا وقت نہیں دے سکتا ہے کہ ٹربیونل سے برتے جانے والے کثیرالتعداد معاملات کو فیصل کرے کیونکہ وہ خود ہی بہت زیادہ کام سے زیر بار ہوتا ہے ٹیکس کی اپیلوں کا جلد نپٹارا زیر تشخیص شخص اور آمدنی دونوں کے مفاد میں ضروری ہے۔ یہ جملہ وجوہ بہت معقول ہیں جن کے باعث دوسرے ممالک اور ہند میں بھی ٹربیونل کا نظام قائم ہوا۔ کمیٹی نے ٹربیونل کے وقار اور غیر جانب داری کو فزوں کرنے کی غرض سے متعدد سفارشیں کیں یعنی عہدہ پر قائم ہائی کورٹ جج کو معینہ مدت کے لیے ٹربیونل کی صدارت سپرد کر دینا چاہیے۔ اور خدمت پر قائم ضلع اور سیشن ججوں کو عدلیہ ممبران کے لیے منتخب کرنا چاہیے۔ اور محاسب ممبران کا تقرر آمدنی ٹیکس کے ان کمشنروں اور معاون کمشنروں میں سے کرنا چاہیے جن کی خدمت سے سبکدوشی میں ۱۰ یا ۱۵ سال باقی ہوں اور ان کو پھر محکمہ میں واپس نہیں پہنچنا چاہیے۔ مزید یہ کہ ٹربیونل کو وجوہ ظاہر کرتے ہوئے تفصیلی حکم صادر کرنا چاہیے تاکہ تنقیح طلب امور پر کی ہوئی بحث اور نکالے ہوئے نتیجہ کا واضح طور سے اندازہ مل سکے۔ اور یہ کہ اس کے اپیلی عمل کو انجام دینے کے لیے بنچوں کی تعداد میں اضافہ کرنا چاہیے۔ کمیٹی کی ان تمام تحریکات پر ابھی تک عمل نہیں ہوا ہے اور وہی پہلی ضرورت قریب قریب ابھی تک برقرار ہے۔

کمیٹی کی رائے کے بعد چند طبقات میں ٹربیونل کو ختم کرنے کی تحریک پھر اٹھائی گئی اس بنا پر کہ عوام کو ٹربیونل کے منصفانہ رائے اور نیک نیتی پر اعتماد کی بہ نسبت ہائی کورٹ اور سپریم کورٹ کی غیر جانب داری پر بہت زیادہ اعتماد ہے کیونکہ ٹربیونل کا تقرر انتظامیہ اپنے ٹیکس کے مقتدران اور نجی اشخاص کے درمیان نزاع کو فیصل کرنے کے لیے کرتا ہے۔ لہٰذا اس کو معقول عدلیہ ماحول نہیں ملتا۔ ٹربیونل کے عمل کے بارے میں چند شہادت کو رفع کرنے کی کوشش آمدنی ٹیکس اپیلی ٹربیونل کی سلور جبلی کے موقعہ پر عدلیہ اور انتظامیہ سے تعلق رکھنے والے متعدد اشخاص نے کی تھی۔ وہاں یہ انکشاف ہوا کہ ٹربیونل میں پیش کی ہوئی اپیلوں اور درخواستوں کی تعداد ہر سال اوسطاً ۲۲۰۰۰ ہے اور ٹربیونل کے فیصل کیے ہوئے معاملات میں سے صرف ۱۰ فی صدی ہائی کورٹ کو رجوع کیے جاتے ہیں اور ہائی کورٹ کو رجوع کیے ہوئے معاملات میں سے ٹربیونل کے قانونی مسائل پر دئے ہوئے فیصلوں میں سے دو تہائی سے زیادہ بحال رکھے گئے۔ اور ۱۹۵۸ لغایت ۱۹۶۲ کے دوران سپریم کورٹ

گئے صادر کیے ہوئے ۱۰۱ فیصلوں میں سے ٹربیونل کے ۷۱ فیصلے بحال رہے۔ مزید یہ کہ یہ واقعہ کہ ۱۹۶۳ء تا نہایت ۱۹۶۴ کے دوران ٹربیونل کے سامنے پیش کی ہوئی محکماتی اپیلوں میں سے ۸۰ فی صدی خارج ہوئیں۔ ٹربیونل کی غیر جانب داری اور آزاد خیالی کا ثبوت ہے۔

۱۹۴۱ لغایت ۱۹۰۵ کے دوران ٹربیونل کے کام کا بار تقریب دس گنا بڑھ گیا۔ ۱۹۴۱ لغایت ۱۹۴۲ میں ان اشخاص کی تعداد جن پر ٹیکس تشخیص کیا گیا تھا قریب دو لاکھ تھی جب کہ ۱۹۶۵ لغایت ۱۹۶۶ میں ایسے لوگوں کی تعداد قریب ۲۲ لاکھ پہنچ گئی اور ٹربیونل کے سامنے دائر کی ہوئی اپیلوں کی تعداد اس دوران میں ۱۶۰۰ سے بڑھ کر ۹۱۰۲ تک پہنچ گئی لیکن ٹربیونل کی بنچیں ۱۹۴۱ میں تین تھیں اور ۱۹۶۲ میں اضافہ ہو کر ۱۳ ہو گئیں۔ ٹربیونل ہر سال اوسطاً ... معاملات نپٹاتا ہے اور یہ قابل تعریف امر ہے۔ حالانکہ ٹربیونل کو برقرار رکھنے کے بہت معقول وجوہ ہیں پھر بھی ٹیکس دہندگان کی نظر میں ٹربیونل کے وقار اور استحکام میں افزونی پیدا کرنے کے لیے راست ٹیکس کے انتظام پر کمیٹی کی کی ہوئی تحریکات میں سے چند پر عمل کرنا ضروری تھا۔

## کسٹم کا انفصال

کسٹم ایکٹ ۱۹۶۲ مال کی ہند میں درآمد اور اس سے برآمد کی ضابطہ بندی کرتا ہے اور ٹیرف ایکٹ کے تحت عاید کیے ہوئے کسٹم محصول کی تشخیص کے لیے تجاویز کرتا ہے۔ درآمد اور برآمد محصول کی تشخیص کا طریقہ کار راست ٹیکس کے طریقہ کار سے بنیادی طور سے مختلف ہے۔ کسٹم ایکٹ ۱۹۶۲ کے تحت ایک سائر کا مرکزی بورڈ اعلیٰ کسٹم مقتدرہ ہے اور اس ایکٹ پر عمل درآمد کرنے کی اس پر پوری ذمہ داری ہے محصول کی تشخیص مجاز کسٹم افسر یعنی وہ افسر جس کو بورڈ نے تشخیص کرنے کا عمل سپرد کیا ہو یا کسٹم کا کلکٹر کرتا ہے۔ بورڈ محصول کی تشخیص کے بارے میں کوئی طریقہ کار نہیں قائم کرتا ہے۔ سوائے اس کے کہ مال کا معائنہ اور اس کی جانچ کی جا سکتی ہے اور افسر متعلقہ شخص کو ان ضروری دستاویزات کو پیش کرنے کا حکم دے سکتا ہے جس سے محصول کا تعین کیا جا سکے۔ لیکن متعدد عدالتوں کے فیصلوں کے بموجب تشخیص کا طریقہ نظایر عدالتی ہے۔ مزید یہ کہ معاون کلکٹر کے رتبے سے کم رتبے کے افسر کے تشخیصی حکم کے تحت ادا شدہ محصول کی واپسی کی درخواست اس کا دعویدار معاون کلکٹر کو دے سکتا ہے۔

ایکٹ کے تحت قابل ضبطی مال کو کوئی افسر مجاز گرفت میں لے سکتا ہے۔ کلکٹر یا ڈپٹی کلکٹر جملہ ضبطیوں اور تاوانوں پر بغیر تعین حد فیصلہ دے سکتا ہے۔ معاون کلکٹر اس مال کی ضبطی کو جس کی

مالیت ... ۱۵۰ سے تجاوز نہ کرتی ہو اور اس تاوان کو جو ۲۰۰۰ ہزار سے زیادہ نہ ہو نپٹا سکتا ہے۔ اس مال کی ضبطی کو جس کی مالیت ۵۰۰ سے تجاوز نہ کرتی ہو اور اس تاوان کو جو ۲۰۰ سے زیادہ نہ ہو معاون کلکٹر سے کم رتبے کا کوئی گزیٹڈ افسر نپٹا سکتا ہے۔ مال کی ضبطی یا تاوان کا کوئی حکم نہیں دیا جا سکتا جب تک مالک کو نوٹس کے ذریعہ ضبط کرنے یا تاوان عاید کرنے کے تحریری وجوہ سے مطلع نہ کر دیا جائے اور ان وجوہ کے خلاف نوٹس میں صراحت کی ہوئی مناسب مدت کے اندر اپنی عرض داشت پیش کرنے اور سنے جانے کا مناسب موقعہ نہ دے دیا جائے۔

کسٹم کے کلکٹر کے دئے ہوئے فیصلوں اور صادر کئے ہوئے احکام کے خلاف اپیل بورڈ کو کی جا سکتی ہے۔ کلکٹر کے رتبے سے کم رتبے کے افسر کے فیصلہ اور حکم کے خلاف اپیل اپیلی کلکٹر کو کی جاتی ہے جو قانون تحت کوئی دیگر عمل نہیں کرتا ہے۔ اپیلی کلکٹر اپیل کرنے والے کو سُنے جانے کا موقعہ دینے اور ایسی تحقیقات کرنے کے بعد جس کو وہ مناسب خیال کرے نزاعی فیصلہ یا حکم کو بحال رکھنے اس میں رد و بدل کرنے یا اس کو منسوخ کرنے کا ایسا حکم صادر کر سکتا ہے جس کو وہ مناسب خیال کرے۔ اپیل میں مال کی ضبطی کے عوض کسی تاوان یا جرمانہ میں بغیر متعلقہ شخص کو اس کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا مناسب موقعہ دئے اضافہ نہیں کیا جا سکتا ہے۔ اپیل میں کوئی ایسا صادر کیا ہوا حکم تابع نگرانی قطعی ہوتا ہے۔ بورڈ رنج رسیدہ شخص، کی درخواست پر یا خود اپنے ہی انتخاب پر کسی ایسی کارروائی کے ریکارڈ کو جس میں کسٹم افسر نے کوئی حکم صادر کیا ہو طلب کر کے ایسے فیصلہ یا حکم کے جائز اور معقول ہونے کی بابت اپنا اطمینان کرنے کی غرض سے معائنہ کر سکتا ہے اور ایسا حکم صادر کر سکتا ہے جس کو وہ مناسب خیال کرے لیکن مال کی ضبطی کے عوض تاوان یا جرمانہ میں اضافہ کرنے والا کوئی حکم نہیں صادر کیا جا سکتا ہے جب تک کہ وجہ ظاہر کرنے کا مناسب موقع متعلقہ شخص کو نہ دے دیا جائے۔ اسی طرح محصول عاید کرنے یا اس میں اضافہ کرنے والا کوئی حکم صادر نہیں کیا جا سکتا ہے جب تک متعلقہ شخص پر وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس کی تعمیل نہ کر دی جائے۔ حکم کے صادر ہونے کی تاریخ سے دو سال گزر جانے کے بعد اس حکم کی نگرانی نہیں ہو سکتی۔ اپیل میں صادر کیے ہوئے کسی حکم کی نگرانی نہیں ہو سکتی ہے۔

اپیلی مقتدرہ کے صادر کیے ہوئے حکم اور رنج رسیدہ شخص کی درخواست پر نگرانی میں صادر کیے ہوئے کسی ایسے حکم کو جس میں عاید کیا گیا ہو یا تاوان ضبطی کے عوض جرمانہ یا محصول میں اضافہ کیا گیا ہو مرکزی حکومت متعلقہ شخص کی درخواست پر رد یا اس میں رد و بدل کر سکتی ہے۔ اپیل یا نگرانی میں صادر کیے ہوئے حکم کو بھی مرکزی حکومت رد یا اس میں رد و بدل کر سکتی ہے۔ ضبطی کے عوض تاوان یا جرمانہ

میں مرکزی حکومت اضافہ نہیں کرسکتی ہے اگر پہلے ہی اپیل یا نگرانی میں اس میں اضافہ کردیا گیا ہو اور دیگر معاملہ میں اس حکم کے صادر ہونے کے ایک سال کے اندر جس کو رد کرنے یا جس میں رد و بدل کرنے کی درخواست دی گئی ہوئی اضافہ کیا جاسکتا ہے۔ مگر بغیر متعلقہ شخص کو وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس دئے ہوئے ایسا نہیں کیا جاسکتا۔

## قومیانے کے قوانین۔ معاوضی ٹربیونل

ہند میں کسی کاروبار یا جائیداد کو قومیانے سے دستور کی دفعہ ۳۱ (۲) کے تحت معاوضہ کا سوال پیدا ہوتا ہے۔ قومیانے سے متعلقہ قوانین معاوضہ کے اصول قائم کرنے کے علاوہ موضوعہ قانون کے اصولوں کے تحت معاوضہ کی مقدار کے متعلق پیدا ہونے والی تنازعات اور مطالبات کو فیصل کرنے کے لیے ایک ٹربیونل قائم کرسکتے ہیں۔ ایر کارپوریشن ایکٹ ۱۹۵۳ نے دو قانونی کارپوریشن قائم کئے ایر انڈیا اور انڈین ایر لائنس اس نے ان تمام ہوائی نقل و حمل کی کمپنیوں کو قومیایا جو مسافروں کو لے جانے کا کاروبار کرتی ہیں اور قومیائے ہوئے اداروں کے کاروبار اور اثاثوں کو ان دو کارپوریشنوں میں مرکوز کردیا۔ ان کمپنیوں کو ادا کیے جانے والے معاوضہ کی رقوم کا تعین کرنے کے لیے ایکٹ نے ایک ٹربیونل قائم کیا۔ پہلے مرحلہ پر معاوضہ کا تعین اس کارپوریشن نے حکومت کی رضامندی سے کیا۔ اگر کمپنیوں نے اس کو تسلیم نہیں کیا تو وہ اس معاملہ کو تین اشخاص پر مشتمل ٹربیونل سے جن میں ایک ہائی کورٹ یا سپریم کورٹ کا عہدہ پر قائم یا سبکدوش جج اور دوسرا تحقیقات میں غور طلب معاملہ میں خصوصی علم رکھنے والا شخص ہو رجوع کرواسکتا تھا۔ ٹربیونل کو حلف دینے گواہان کے بیانات کے لیے کمیشن جاری کرنے کے بارے میں ضابطہ دیوانی کے تحت عدالت دیوانی کو دئے ہوئے اختیارات حاصل ہیں۔ اس کے علاوہ ٹربیونل کو خود اپنا طریقہ کار وضع کرنے کا اختیار تھا۔ وہ اپنے فیصلہ پر نظرثانی کرسکتا تھا اگر ریکارڈ پر بظاہر کوئی سہو یا کوئی نشیانہ غلطی پائی جائے۔ اپنے دائرۂ اختیار میں ٹربیونل کا فیصلہ قطعی تھا اور کسی عدالت میں قابل اعتراض نہ تھا۔ ٹربیونل کے فیصلہ سے اپیل کرنے کی کوئی تجویز نہ تھی اس ٹربیونل کی ساخت اور اختیارات سے متعلقہ تجاویز سے معلوم ہوتا ہے کہ وہ ایک خود اختیار جماعت تھی۔

زندگی بیمہ کارپوریشن ایکٹ ۱۹۵۶ نے ان بیمہ کرنے والوں کو جن کا کاروبار کارپوریشن نے لے لیا تھا ادا کیے جانے والے معاوضہ کے کافی ہونے پر فیصلہ دینے کی غرض سے ایک ٹربیونل قائم کیا۔ ایکٹ کے ذریعہ حسب ضرورت ایک یا زیادہ ٹربیونل قائم کیے جاسکتے تھے۔ اس ٹربیونل کی ساخت ایرانڈیا ایکٹ

کے تحت تشکیل کیے ہوئے ٹریبونل سے متشابہ تھی۔ وہ تین ممبران پر مشتمل تھا جن میں سے ایک ہائی کورٹ یا سپریم کورٹ کے عہدہ پر قائم یا سبکدوش جج اور ایک تحقیقات میں غور طلب معاملہ میں خصوصی علم رکھنے والا شخص تھا۔ اس کو گواہان کی طلبی ان کو حاضری پر مجبور کرنے اور ان کا حلف پر بیان لینے، بیان حلفی پر شہادت طلب کرنے گواہان کا حلف پر اظہار لینے اور دستاویزات کا معائنہ کرنے کے لیے کمیشن جاری کرنے کے وہی اختیارات تھے جو دیوانی عدالت کے ہوتے ہیں۔ اس کو خود اپنے طریقہ کار کی ضابطہ بندی کرنے کا اختیار تھا۔ ریکارڈ پر بظاہر کسی سہو یا متشابہ غلطی کے معلوم ہونے پر اس کو اپنے فیصلہ پر نظر ثانی کرنے کا اختیار نہیں۔ معاوضہ کا تعین کرنے کا وہی اختیار تھا جو ایر کارپوریشن ایکٹ کے تحت تشکیل کیے ہوئے ٹریبونل کا تھا۔ پہلے کارپوریشن کو معاوضہ کی رقم کا تعین حکومت کی رضامندی سے کرنا تھا۔ اگر اس رقم پر بیمہ کرنے والے راضی نہ ہوں تو وہ ایکٹ کے تحت تشکیل کیے ہوئے ٹریبونل کو رجوع کروا سکتے تھے۔ ایر کارپوریشن ایکٹ اور زندگی بیمہ کارپوریشن ایکٹ کے تحت ٹریبونل ایک دوسرے سے متشابہ تھے۔

کوئلہ رکھنے والے علاقہ جات (حصول اور ترقی) ایکٹ، ۱۹۵۷ (Coal Bearing Areas (Acquisition and Development) Act, 1957)، ان علاقہ جات میں جہاں کان کنی نہ کی گئی ہو پٹہ داروں کے حقوق کو انھیں مناسب معاوضہ ادا کرنے پر حاصل کرنے کی غرض سے وضع کیا گیا تھا تاکہ عوام کے مفاد میں ان علاقہ جات میں کوئلہ پیدا کرنے کو ترقی دی جائے۔ معاوضہ کے اصول ایکٹ میں قائم کر دیے گئے ہیں اور ان اصولوں کا واقعات پر اطلاق کرنے کے لیے ایک ٹریبونل کی تشکیل کی گئی ہے کوئلہ رکھنے والی آراضی یا اس میں یا اس پر کسی حق کو مع کان کنی کے پٹے کے حقوق کو ایکٹ کے تحت حکومت حاصل کر سکتی ہے یا اس کو کسی حکومت کی کمپنی میں مرکوز کر سکتی ہے۔ دفعہ ۱۱۳ اس طرح حاصل کی ہوئی آراضی اور اس پر تلاش کے لائسنسوں اور کان کنی کے پٹوں کو ختم کرنے کے لیے معاوضہ دینے کی تجویز کرتی ہے۔ پہلے مرحلہ میں معاوضہ کی رقم کا تعین باہم رضامندی سے کرنا پڑتا ہے۔ اگر ایسی رضامندی نہ ہو سکے تو اس معاملہ کو حکومت کے تشکیل کیے ہوئے ایسے ٹریبونل سے رجوع کرنا پڑتا ہے جو صرف ایک ایسے [illegible] پر مشتمل ہوتا ہے جو ہائی کورٹ کا جج ہو یا رہا ہو یا جج مقرر کیے جانے کی اہلیت رکھتا ہو۔ کسی مخصوص معاملہ میں مرکزی حکومت کان کنی کا مخصوص علم رکھنے والے شخص کا ٹریبونل کو مدد دینے کے لیے تقرر کر سکتی ہے ایسی صورت میں متاثر ہونے والا شخص بھی ایک شخص کو اسی غرض کے لیے نامزد کر سکتا ہے۔ کارروائی کے آغاز پر متعلقہ اشخاص معاوضہ کی وہ رقوم طلب کر سکتے ہیں جو ان کی رائے میں مناسب ہوں۔ اس کے بعد ٹریبونل کو نزاع پر سماعت کرنے کے بعد معاوضہ کی رقم کا تعین کرتے ہوئے اور ظاہر کرتے ہوئے کہ

وہ کس کو ادا کیا جاتا ہے فیصلہ دیتا ہوتا ہے۔ فیصلہ کی تاریخ سے ۳۰ یوم کے اندر ٹریبونل کے فیصلہ سے ہائی کورٹ کو اپیل ہو سکتی ہے۔

بنجر اراضیات (مطالبات) ایکٹ ۱۹۶۳ کے تحت قائم کی ہوئی مخصوص عدالت بھی اس زمرہ میں آسکتی ہے۔ اس ایکٹ کے تحت مطالبات کی جلد تحقیقات اور ان کو فیصل کرنے کے لیے حکومت کو ممبروں کی تعداد پر جو ۵ سے کم نہ ہو مشتمل ایک مخصوص عدالت قائم کرنے کا اختیار دیا گیا ہے۔ عدالت کے ممبروں میں سے ایک ضلع عدالت کا جج یا ضلع میں ابتدائی اختیار سماعت رکھنے والی دیوانی عدالت کا صدر سیشن جج ہوگا۔ اس عدالت کے سامنے شہادت ہند ایکٹ کا اطلاق نہیں ہوتا۔ ایکٹ عدالت سے معاملہ کی زبانی سماعت کیے جانے کی تجویز کرتا ہے اور اس غرض کے لیے وہ بنجر اراضی پر ادعا اور اس پر اعتراض کرنے والوں کو طلب کر سکتا ہے۔ عدالت کو گواہان طلب کرنے کا اختیار ہے۔ جہاں تک ممکن ہو اس عدالت کی کارروائی ضابطہ دیوانی کی تجاویز کے بموجب ہونی چاہیے۔ فریقین اپنے ایجنٹوں کے ذریعہ جس میں وکلا بھی شامل ہیں حاضر ہو سکتے ہیں۔ فریقین کو سننے کے بعد عدالت ایسا حکم صادر کر سکتی ہے جس کو وہ مناسب خیال کرے اس عدالت کے حکم کی عدالتی نظرثانی بہ صورت اپیل یا نگرانی نہیں کی جا سکتی ہے۔ لیکن عدالت خود اپنے انتخاب پر یا کسی فریق کی درخواست پر معاملہ کو ترتیب دے کر اپنی رائے کے ساتھ ہائی کورٹ کو بھیج سکتی ہے اگر اس کو کسی قانونی مسئلہ یا قانونی اثر رکھنے والے کسی رواج یا نفس معاملہ کو متاثر کرنے والی کسی دستاویز کی تعبیر کے بارے میں کوئی شبہ ہو۔ ایسا استصواب لازم ہو جاتا ہے اگر وہ معاملہ کوئی عام اہمیت رکھتا ہو یا کسی جتھے کے حقوق کو متاثر کرتا ہو۔

## مزدوری کے متعلق قانون

۱۹۴۷ کے بعد مزدور اور انتظامیہ کے درمیان تعلقات کے دائرہ میں بہت کثیر تعداد میں انفصالی جماعتیں قائم ہو گئی ہیں۔ واقعہ یہ ہے کہ رجحان ہمیشہ اس دائرہ کو عام عدالتی نظام سے علیحدہ رکھنے کی طرف رہا ہے۔ اس دائرہ میں ٹریبونلوں اور نظایر عدالتی مقتدران کے فیصلوں کی عدالتی جانچ کی قانونی ممانعت کا پایا جانا کوئی غیر معمولی امر نہیں ہے۔ فی الحال قریب ۱۰۸ مرکزی اور ریاستی موضوعہ قوانین مزدوری کے متعلق ہیں۔ اور وہ اپنی تجاویز پر عمل درآمد کرانے کے لیے خود اپنی عدالتیں یا نظایر عدالتی مقتدران رکھتے ہیں۔ ان مقتدران کے مختلف اسمار ہیں اور وہ مختلف عہدوں سے موسوم کیے جاتے ہیں جیسے کمشنر مقتدر عدالت یا ٹریبونل عملی طور سے چند مقتدران کے افعال ایک دوسرے سے منطبق ہیں اور ان مختلف مقتدران

کے عمل کے یے کوئی واضح طریقہ کار نہیں قائم کیا گیا ہے۔ حال میں ایک تحریک کی گئی ہے کہ قانونی تجاویز پر تیزی سے عمل درآمد کرنے اور جلد اور کم خرچ دادرسی دینے کے یے مزدوری کے متعلق مختلف قوانین کے قائم کی ہوئی بظاہر عدالتی جماعتوں کو مزدوری کے معاملات کو برتنے والے ترتیب مدارج پر مشتمل مزدوری کے متعلق ایک عدلیہ خدمت میں یکجا کر دینا چاہیے۔ مگر قومی مزدوری کمیشن نے اس تحریک سے اختلاف کیا۔ برخلاف اس کے اس نے سجھائو دیا کہ عمل میں اور کیفیت بیان کرنے میں یکسانی پیدا کرنے کی غرض سے ان تمام موضوعہ قوانین کو جو مشترکہ مقصد رکھتے ہوں ایک عام مضمون کی سرخی دے کر یکجا کر دینا چاہیے بجائے اس کے ان تمام قوانین کو یکجا کر کے ان کا ایک مجموعہ بنایا جائے۔ مزدوری کے متعلق چند موضوعہ قوانین کے تحت انفصالی جماعتوں کا یہاں مختصراً ذکر کیا جا رہا ہے۔

ادائیگی اجرت ایکٹ ۱۹۳۶ــــــ یہ ایکٹ کسی صنعت میں مامور اشخاص کے چند طبقوں کی اجرت کی ادائیگی کی ضابطہ بندی کرتا ہے اور اس کی غرض اجرت سے ناجائز منہائی یا اس کی ادائیگی میں بے جا تاخیر کی وجہ سے پیدا ہونے والے اجیروں کے مطالبات کے متعلق جلد اور مؤثر دادرسی دیتا ہے۔ ریاستی حکومت کو اختیار ہے کہ وہ کام گراں کے معاوضہ کے کمشنر یا دیوانی عدالت کے جج کا تجربہ رکھنے والے کسی افسر یا تنخواہ دار کسی مجسٹریٹ یا مزدور عدالت یا صنعتی ٹربیونل کے صدر کا تقرر بحیثیت مقتدر کسی مخصوص رقبے میں اجرت کی منہائی یا اس کی ادائیگی میں تاخیر کی وجہ سے اس ایکٹ کے تحت پیدا ہونے والے مطالبات کی سماعت کر کے طے کرنے کے یے کر سکتی ہے۔ وہ مقتدر اس معاملہ کے ضمنی مسائل پر بھی غور کر سکتا ہے۔ ایسے معاملات کو برتنے کا اس مقتدر کو بلاشرکت غیرے اختیار ہے کیونکہ اس کے اختیار سماعت میں آنے والے معاملات عام دیوانی عدالت کے اختیار سماعت سے خارج کر دئے گئے ہیں۔ اس مقتدر کے سامنے کارروائی کا آغاز درخواست کے ذریعہ ہوتا ہے جس کو بے جا منہائی کے چھ ماہ کے اندر دینا چاہیے۔ مقتدر مناسب حالات میں اس مقررہ مدت کے گزر جانے کے بعد بھی درخواست کو بغرض سماعت قبول کر سکتا ہے۔ فریقین قانونی پیشہ ور یا رجسٹری شدہ ٹریڈ یونین کے کسی افسر وغیرہ کے ذریعہ حاضر ہو سکتے ہیں۔ مقتدر سے مطلوب ہے کہ وہ درخواست گزار اور آجر کو سنے جانے کا مناسب موقع دے۔ مقتدر کو شہادت دینے والوں کو حاضر ہونے پر مجبور کرنے اور دستاویزات پیش کروانے وغیرہ کی بابت عدالت دیوانی کے اختیارات حاصل ہیں۔ وہ رقم جس کی ادائیگی کا مقتدر حکم دے مجسٹریٹ کے عاید کئے ہوئے جرمانہ کے طور پر قابل وصول ہوتی ہے۔

معاوضہ کام گراں ایکٹ ۱۹۲۳ــــــ یہ ایکٹ ریاستی حکومت کو ریاست کے اندر مختلف

علاقہ جات میں معاوضہ کام گراں کے لیے کمشنروں کو مقرر کرنے کا اختیار دیتا ہے۔ کمشنروں کے لیے کوئی خاص اہلیت مقرر نہیں کی گئی ہے۔ کمشنروں کو کسی شخص کی ایکٹ کے تحت ادائیگی معاوضہ کی ذمہ داری کو متعین کرنے کا اختیار ہے۔ کمشنر تحقیقات میں فیصلہ طلب معاملات کے متعلق کسی امر پر خصوصی علم رکھنے والے ایک یا زیادہ اشخاص کی مدد لے سکتا ہے اور اس طرح اس کو فیصلہ طلب محاسب کے ماہرانہ علم کا فائدہ حاصل ہو سکتا ہے۔ عموماً کسی طبی ماہر کی مدد درکار ہوتی ہے۔ کمشنر کو ضابطہ دیوانی کے تحت دیوانی عدالتوں کو حلف پر بیان لینے گواہان کو حاضری پر مجبور کرنے۔ دستاویزات اور مادی اشیاء کو جبراً پیش کروانے کے متعلق دئے ہوئے اختیارات حاصل ہوتے ہیں۔ کمشنر کے سامنے کارروائی کا آغاز درخواست سے ہوتا ہے جس کے ساتھ مقررہ فیس اور مقررہ تفصیلات منسلک ہوں۔ یعنی حالات کا بیان جتنا کیا جا سکتا ہے۔ فریقوں کے نام اور پتے، مذمت کی تفصیل و کیفیت اور دادرسی جو مانگی جائے۔ کوئی درخواست نہیں دی جا سکتی جب تک درمیان فریقین کوئی ایسا معاملہ نہ پیش آیا ہو جس کو رضامندی سے طے نہ کیا جا سکے۔ فریقوں کو قانونی پیشہ ور، بیمہ کمپنی یا کسی رجسٹری شدہ ٹریڈ یونین کے کسی افسر وغیرہ کے ذریعہ یا کمشنر کی اجازت سے کسی با اختیار دیگر شخص کے ذریعہ حاضر ہونے کا اختیار ہے۔ شہادت ہند ایکٹ کا اس کے سامنے کارروائی میں اطلاق نہیں ہوتا مگر کمشنر کو ہر گواہ کا بیان مختصراً لکھنا پڑتا ہے۔ حکومت کے وضع کئے ہوئے قواعد کے تابع کمشنر اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر خرچہ دلوا سکتا ہے۔ کسی شخص سے ایکٹ کے تحت واجب الادا رقم کو کمشنر مثل بقایا مال گزاری وصول کر سکتا ہے۔ کسی اہم قانونی مسئلہ کے پیدا ہونے پر محدود اپیل اور قانونی مسئلہ کو ہائی کورٹ کو رجوع کرنے کی ایکٹ میں تجویز ہے۔ یہ معلوم ہوتا ہے کہ کمشنر کے سامنے زیر دوران معاملہ میں بھی قانونی مسئلہ پر ہائی کورٹ کو رجوع کیا جا سکتا ہے۔ اپیل کو اور اس کو مدنظر رکھتے ہوئے کہ موجودہ طریقہ کار کا ایک مقصد معاملات کا جلد فیصلہ کرنا ہے، اپیل اور رجوع کرنے کی تجویز سمجھ میں نہیں آتی کیونکہ رجوع کئے ہوئے معاملات کو نپٹانے میں تاخیر پیدا ہونا لازمی ہے۔

انگلینڈ میں صنعتی ضرر کے سوالات کو عدالتیں طے کرتی ہیں مگر اس کا نتیجہ اطمینان بخش نہیں ہوتا تھا۔ بقایا بہت بڑھ گیا تھا اور فیصلوں میں تاخیر ہوتی تھی جو کام گراں کے لیے مضرت رساں تھی۔

روبسن کی اس بارے میں یہ رائے تھی ـــــــ

"ان معاملات کو طے کرنے میں زر، وقت اور پیشہ ورانہ فن کا بدنام کن اور برباد کن طریقہ سے اسراف کیا گیا تھا اور اس کی بنیادی وجہ یہ تھی کہ مفاد عامہ میں مطالبات کو طے کرنے کے بجائے آجر اور اس کی بیمہ کمپنی کے مخالفانہ مفاد نے اس کی ہر مرحلہ پر مخالفت کی۔"

۱۹۴۶ میں مطالبات کو فیصل کرنے کا عمل عدالت سے انفصالی جماعت میں منتقل ہو گیا۔ ہند میں ۱۹۳۳ سے ہی یہ عمل کمشنر انجام دیتا تھا۔ لیکن قانونی کارروائی کی تاخیر ان امور میں بھی داخل ہو گئی جو مطالبات کرنے والوں کے لیے مضرت رساں ہوتی ہے۔ مطالبات کی تعداد ہر سال بڑھتی جاتی ہے اور معاملات زیر دوران پڑے رہتے ہیں۔ چند ریاستوں میں عدلیہ یا جونیر افسران کا تقرر بحیثیت کمشنر کر دیا جاتا ہے اور وہ اپنے فرائض کے ساتھ ساتھ یہ عمل بھی انجام دیتے ہیں اور یہ امر معاملات کو نپٹانے میں تاخیر کا باعث ہوتا ہے۔

کم از کم اجرت ایکٹ ——— کم از کم اجرت سے کم اجرت ادا کرنے سے پیدا ہونے والے مطالبہ کو فیصل کرنے کے لیے متعلقہ حکومت ایکٹ کے تحت ایک مقتدر کا تقرر کر سکتی ہے۔ اس کے سامنے درخواست اجرت کے واجب الادا ہونے کے چھ ماہ کے اندر کام گر یا اس کی جانب سے کوئی وکیل دے سکتا ہے۔ اگر تاخیر کی کوئی معقول وجہ ہو تو اس مدت کے بعد بھی درخواست قبول کی جا سکتی ہے۔ درخواست دہندہ کی سماعت کی جاتی ہے۔ اگر مقتدر ٹھیک سمجھے تو کم از کم اجرت اور ادا شدہ اجرت کے درمیانی فرق کی رقم کو زیادہ سے زیادہ دس گنا اضافہ کے ساتھ دلوا سکتا ہے۔ گواہان کی طلبی وغیرہ کی بابت اس کو عدالت دیوانی کے اختیارات حاصل ہیں اور ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۹۵ کے تحت وہ دیوانی عدالت متصور ہوتا ہے۔

اجیران کا ریاستی بیمہ ایکٹ ۱۹۴۸ ——— اس ایکٹ نے اجیران کے مفاد میں صنعتی کام گروں کے بیمہ کی اسکیم پر عمل درآمد کرنے کی غرض سے اجیران کا ریاستی بیمہ کارپوریشن قائم کیا ہے۔ اور وہ یہ بھی تجویز کرتا ہے کہ ایکٹ کے تحت پیدا ہونے والے مختلف معاملات کی بابت نزاعات کو فیصل کرنے کے لیے ریاستی حکومت اجیران کے بیمہ کی عدالتیں قائم کرے۔ یہ عدالت ججوں کی اس قدر تعداد پر مشتمل ہوتی ہے جن کا تقرر کرنا ریاست ٹھیک خیال کرے۔ کوئی شخص جو پانچ سال تک عدلیہ افسر یا قانونی پیشہ ور رہا ہو یا رہا تھا جج مقرر کیے جانے کی اہلیت رکھتا ہے۔

عدالت کے سامنے کارروائی کا آغاز مقررہ فارم پر درخواست دینے سے ہوتا ہے جس درخواست کے ساتھ ریاستی حکومت کے اجیران کے ریاستی بیمہ کارپوریشن کے مشورہ سے بنائے ہوئے قواعد سے مقررہ فیس منسلک ہونی چاہیے۔ کسی فریق کو قانونی پیشہ ور یا کسی رجسٹری شدہ ٹریڈ یونین کے کسی افسر یا عدالت کی اجازت سے کسی با اختیار شخص کے ذریعہ حاضر ہونے کا حق ہے۔ عدالت کے سامنے کارروائیوں میں شہادت ہند ایکٹ کا اطلاق نہیں ہوتا ہے مگر اس کو وہ ضابطہ اختیار کرنا پڑتا ہے جس کو حکومت قواعد کے ذریعہ قائم کرے۔ اس عدالت کو گواہان کو حاضر ہونے پر مجبور کرنے حلف دینے دستاویزات کا جبراً انکشاف کرانے اور ان کو داخل کرانے وغیرہ کے متعلق دیوانی عدالت کے اختیارات حاصل ہیں۔ اس کو

اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر خرچہ دلوانے کا اختیار بھی حاصل ہے۔ ریاست کی صراحت کی ہوئی کسی معینہ رقم سے کم آمدنی رکھنے والے غریب شخص کو بغیر خرچہ یا فیس داخل کیے کارروائی دائر کرنے کی اجازت دی جا سکتی ہے۔ اس عدالت کا حکم دیوانی عدالت کی ڈگری کی طرح قابل نفاذ ہے۔ مندرجہ ذیل کے سوا اس عدالت کا عمل بیرون اختیار سماعت دیوانی ہے یعنی عدالت اپنے سامنے زیر دوران معاملہ میں پیدا ہونے والے کسی قانونی مسئلہ کو ہائی کورٹ کو فیصلہ کے لیے پیش کر سکتی ہے۔ اس عدالت کے کسی ایسے حکم کے خلاف جس میں کوئی اہم قانونی مسئلہ پیدا ہوتا ہو ہائی کورٹ میں اپیل ہو سکتی ہے۔

صنعتی نزاعات ٹربیونل ایکٹ ۱۹۴۷ء ——— یہ مزدوری کے متعلق نزاعات کو فیصل کرنے کے لیے ایک اہم موضوعہ قانون ہے۔ ایکٹ تین اقسام کے ٹربیونلوں کو قائم کرنے کی تجویز کرتا ہے یعنی مزدوری عدالت صنعتی ٹربیونل اور قومی ٹربیونل متعلقہ ریاست کو (مرکزی یا حکومتی جیسی کہ صورت ہو) ایکٹ کی دوسری فہرست بند میں صراحت کیے ہوئے معاملات کے متعلق صنعتی نزاعات کو فیصل کرنے کے لیے ایک یا زیادہ مزدوری عدالتیں قائم کرنے کا اور دوسری اور تیسری فہرست بند میں صراحت کیے ہوئے معاملات کی بابت نزاعات کو فیصل کرنے کی غرض سے صنعتی ٹربیونل کو تشکیل دینے کا اختیار ہے۔ مرکزی حکومت کو ان نزاعات کو فیصل کرنے کے لیے جن میں اہم قومی سوالات پیدا ہوتے ہوں یا جو ایک سے زیادہ ریاستوں میں واقع صنعتی اداروں کو متاثر کرتے ہوں قومی ٹربیونل قائم کرنے کا اختیار ہے۔ ٹربیونل کو فیصلہ کرنے کا اختیار صرف اسی وقت حاصل ہوتا ہے جب ریاست کوئی معاملہ اس کو رجوع کرے اور اس امر میں حکومت کو اختیار تمیزی حاصل ہے۔ ان میں سے ہر ایک صرف ایک شخص پر مشتمل ہوتا ہے۔ مقررہ اہلیت عدلیہ تجربہ ہے جس کی صراحت ایکٹ میں کی گئی ہے۔

مزدوری ٹربیونل کو اس طریقہ کار کے اختیار کرنے کا اختیار ہے جو اس کو مناسب معلوم ہو۔ ان ٹربیونلوں پر شہادت ہند ایکٹ کا اطلاق نہیں ہوتا ہے۔ لیکن اگر وہ نظائر عدالتی منفصلہ ان کو قدرتی انصاف کے اصول اختیار کرنے پڑتے ہیں اگر وہ مناسب خیال کریں تو وہ اپنے سامنے زیر غور معاملہ پر خصوصی علم رکھنے والے ایک یا زیادہ اسیسران سے مدد لے سکتے ہیں۔ کوئی اجیر اپنی نمائندگی متعلقہ ٹریڈ یونین کے کسی افسر کے ذریعہ اور کوئی آجر اپنی نمائندگی متعلقہ آجران کی انجمن کے کسی افسر کے ذریعہ کروا سکتا ہے۔ فریقوں کی قانونی پیشہ وران کے ذریعہ نمائندگی صرف باہم رضامندی اور ٹربیونل کی رضامندی سے ہو سکتی ہے۔ ایکٹ کے تحت بنائے ہوئے قواعد کے تابع ان ٹربیونلوں کو خرچہ دلوانے کا اختیار تمیزی حاصل ہے۔ دیگر ٹربیونلوں کی طرح مزدوری ٹربیونل کو بھی اشخاص کو حاضری پر مجبور کرنے ان کا حلف

پر بیان لینے دستاویزات کو جبراً پیش کروانے اور گواہان کے اظہار کے لیے کمیشن جاری کرنے وغیرہ کے متعلق عدالت دیوانی کے اختیارات حاصل ہیں۔ کارروائی کے اختتام پر ٹریبونل کو اپنا فیصلہ متعلقہ حکومت کو پیش کرنا ہوتا ہے۔ اس کے ملنے کے ۳۰ یوم کے اندر اس فیصلہ کو حکومت شائع کرواتی ہے اور اس کی اشاعت کے بعد ۳۰ یوم گزرنے پر وہ فیصلہ قابل نفاذ ہو جاتا ہے جب تک کہ حکومت اس رائے کی نہ ہو کر قومی اقتصادی حالات اور سماجی انصاف کی بنا پر مفاد عامہ میں اس فیصلہ کو کلی یا جزوی طور سے متاثر کرنا قرین مصلحت نہیں ہے۔ اور ایسی صورت میں حکومت اس فیصلہ کو نامنظور یا اس میں رد و بدل کرنے کا حکم صادر کر سکتی ہے۔ اگر کوئی ایسا حکم صادر نہ کیا گیا ہو تو ۹۰ یوم گزرنے پر وہ فیصلہ قابل نفاذ ہو جاتا ہے۔ اگر ایسا حکم صادر کیا گیا ہو تو وہ فیصلے کے ساتھ قانون سازیہ میں جس قدر جلد ممکن ہو رکھا جائے گا اور رکھے جانے کے بعد ۱۵ یوم گزرنے پر وہ قابل نفاذ ہو جائے گا۔ اس کی عدالتی نظر ثانی نہیں ہو سکتی اور حکومت کے شائع کیے ہوئے فیصلہ پر کسی طور سے بھی اعتراض نہیں کیا جا سکتا۔

مزدور اور عملیہ تعلقات کے دائرہ پر اطلاق رکھنے والے قواعد غیر معین ہیں قانون سازیہ نے صنعتی تنازعات ایکٹ کے تحت انفصالی مشینری اور طریقہ کارانہ اصول قائم کرتے ہوئے مزدور عملیہ کے درمیان نزاعات پر اطلاق رکھنے والے اثباتی قانونی اصولوں کی مجموعہ بندی نہیں کی ہے۔ لہٰذا مزدوری ٹریبونل کا خاص عمل ان کو فیصلوں میں مدد دینے کی غرض سے راہ نمائی کا کوئی ذریعہ تلاش کر لیتا ہے۔ ان کی رہنمائی کے ذریعہ صرف دستوری ریاستی پالیسی کے ہدایتی اصول اور چند صنعتوں میں مزدور عملیہ تعلقات کے چند پہلوؤں کے متعلق کمیشنوں اور کمیٹیوں کی چند رپورٹیں ہیں۔ ان ٹریبونلوں کو سماجی اقتصادی انصاف جو خود ایک حد تک تغیر پذیر ہوتا ہے کے تصور کے بموجب ایسا قانون قائم کرنے کا وسیع اختیار تمیزی حاصل ہے جو کسی معاملہ کے حالات میں ان کو منصفانہ اور بجا معلوم ہو۔ مزدوری ٹریبونل صنعتی امن کے مفاد میں ماموری کے معاہدات کی مکرر ترتیب دے سکتا ہے۔ لہٰذا مزدوری ٹریبونل بہت اہم عمل انجام دیتا ہے کیونکہ مزدوری کا قانون جس کا صنعتی افزائش اور ترقی سے بہت گہرا تعلق ہے ملک کی اقتصادی خوشحالی اور بہبودی کو متاثر کر سکتا ہے۔

موجودہ نظام کا ایک خاص نقص یہ ہے کہ کثیر تعداد میں مزدوری ٹریبونل ملک میں عمل کر رہے ہیں اور اسی ایک معاملہ پر مختلف نظریات قائم کر رہے ہیں۔ قانون کے تحت کوئی مرکزی ادارہ ان کے فیصلوں سے اپیل کی سماعت کے لیے نہیں قائم ہوا ہے تاکہ اس اہمیت کے حامل دائرہ میں قانون میں یکسانی پیدا کی جائے۔ لاتعداد صنعتی ٹریبونلوں کے مختلف اور باہم تصادم رکھنے والے فیصلوں اور ان کی کارکردگی

میں ہم آہنگی پیدا کرنے کے لیے ایک مرکزی اپیلی مقتدر مہیا کرنے کی غرض سے ۱۹۵۰ میں چار پنچوں پر مشتمل ایک مرکزی اپیلی ٹربیونل قائم کیا گیا تھا جس کی نشستیں بمبئی، کلکتہ، لکھنؤ اور مدراس میں ہوتی ہیں۔ عموماً یہ ٹربیونل ایک سبکدوش ہائی کورٹ کے جج پر مشتمل ہوتا تھا اور ان معاملات کے متعلق اپیلیں سنتا تھا جن میں کوئی قانونی مسئلہ پیدا ہوتا ہو۔ اس ٹربیونل نے صرف چھ سال تک عمل کیا اور پھر یہ احساس مستحکم ہو گیا کہ وہ اپیلوں کے نپٹانے میں غیر واجب تاخیر کرتا ہے اور غیر ضروری مصارف کرنے پڑتے ہیں کیونکہ اہم معاملات کو ہر سال دستور کی دفعہ ۱۳۶ کے تحت سپریم کورٹ کے سامنے لے جانا پڑتا ہے۔ لہٰذا ۱۹۵۶ میں یہ ٹربیونل ختم کر دیا گیا۔ وہ صنعتی ٹربیونلوں کے فیصلوں پر تصحیحی عمل کرتا تھا اور اس کے خاتمے کے ساتھ صنعتی ٹربیونلوں کے اختیار پر سے نگرانی بھی ختم ہو گئی اور ایک خلا پیدا ہو گیا جس کو اب سپریم کورٹ نے دستور کی دفعہ ۱۳۶ کے تحت پر کیا۔ اگرچہ سپریم کورٹ مرکزی ٹربیونل کے فیصلوں سے بھی اپیل سن سکتا تھا مگر واقعہ یہ ہے کہ وہ ایسا کرنے سے گریز کرتا تھا۔ مرکزی ٹربیونل کے اختتام کے بعد سپریم کورٹ نے صنعتی ٹربیونلوں کے فیصلوں سے بہت کشادگی کے ساتھ اپیلیں سننی شروع کر دی ہیں۔ مرکزی ٹربیونل کے اختتام کے بعد بہت کثیر تعداد میں اپیلیں سپریم کورٹ کے سامنے آئی ہیں اور وہ مزدوری کے قانون کے دائرہ میں ایک خاص پالیسی ساز اور قانون قائم کرنے والا عضو بن گیا ہے۔

حالانکہ صنعتی انفصالی مشینری نے کافی کارہائے نمایاں انجام دیے ہیں پھر بھی اس میں کچھ نقوص بھی ہیں مثلاً تاخیر اور زیادہ خرچ جو صنعتی امن اور ہم آہنگی کے لیے مضرت رساں ہیں۔ سپریم کورٹ کے مزدوری کے معاملات میں آخری فیصلہ کرنے کے عمل کے خلاف چند طبقاتی رائے زنی کی گئی ہے۔ قانونی کمیشن نے سپریم کورٹ میں مزدوری کی اپیلوں کی کثیر تعداد پر تردد ظاہر کیا ہے کیونکہ اس کا لازمی اثر اس کے دیگر کام میں مزاحمت پیدا کرتا ہے اور زیادہ اہم امر یہ ہے کہ مزدوری کے معاملات اس عدالت پر ڈال دیے جاتے ہیں جو ان معاملات میں پیدا ہونے والے مختلف پہلوؤں پر معلومات حاصل کر کے اپنے کو بخوبی آگاہ کرنے کا کوئی ذریعہ یا مواد نہیں رکھتا ہے لہٰذا وہ مناسب انصاف کرنے میں دشواری محسوس کرتا ہے۔

حال ہی میں قومی مزدوری کمیشن نے صنعتی تعلقات کی مشینوں کی مکمل ترتیب نو کی تحریک کی ہے تاکہ اس کو زیادہ مؤثر بنایا جائے۔ مزدوری ٹربیونلوں کے طریقہ کارانہ پہلو کے خلاف اعتراضات یہ ہیں کہ ان کا طریقہ کار تاخیری زیادہ خرچ کرانے والا اور نزاعات کو طول دینے والا ہے۔ کمیشن نے اب مزدوری کے نزاعات کو طے کرنے کی ایک بالکل نئی مشینری قائم کرنے کی تحریک کی ہے جس میں یہ تدریجی انفصال سے

ہٹ کر متعلقہ فریقوں کی مجموعی معاملہ داری پر زور دیا جائے گا ۔

## نقل و حمل

آزادی کے بعد سے ریاستی نقل و حمل کی ضابطہ بندی ریاستی حکومت کا ایک خاص عمل ہو گیا ہے ۔ اس موضوع پر متعلقہ ایکٹ موٹر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ ہے ۔ یہ ایکٹ ڈرائیوروں کنڈکٹروں نقل و حمل گاڑیوں وغیرہ کی بابت لائسنس دینے اور ان امور اور دیگر اغراض کے لیے انتظامی مقتدران کا تقرر کرنے کی تجویز کرتا ہے ۔ یہاں موٹر نقل و حمل کے دو خاص دائروں کے متعلق طریقہ کار پر غور کیا جا رہا ہے یعنی حادثہ کے واقع ہونے پر معاوضہ کے مطالبہ کو طے کرنا اور نقل و حمل گاڑیوں کی بابت لائسنس دینا ۔

## مطالبات ٹریبونل

موٹر گاڑی کے استعمال سے واقع ہوئے ان حادثوں سے جن میں کسی شخص کی موت واقع ہوئی ہو یا جسمانی چوٹ آئی ہو پیدا ہونے والے معاوضات کے مطالبات کو طے کرنے کی غرض سے ریاستی حکومت ایک یا زیادہ مطالبات ٹریبونلوں کی تشکیل کر سکتی ہے ۔ یہ امر کہ ایسا ٹریبونل کتنے اشخاص پر مشتمل ہوگا ریاستی حکومت طے کرتی ہے ۔ اگر ایک سے زیادہ اشخاص کا ٹریبونل میں تقرر کیا جائے تو ان میں سے ایک بحیثیت چیرمین عمل کرے گا ۔ ایکٹ نے ٹریبونل کے ممبروں کی حیثیت سے تقرر کیے جانے کی اہلیتیں مقرر کی ہیں ۔ ان کو عہدہ پر قائم یا سبکدوش ہائی کورٹ کے جج یا عہدہ پر قائم یا سبکدوش ضلع جج ہونا چاہیے ۔ طریقہ کار یہ ہے کہ ضرر رسیدہ شخص یا اس کے قانونی قائم مقام یا ایجنٹ کو حادثہ واقع ہونے کی تاریخ سے ساٹھ یوم کے اندر معاوضہ کی درخواست دینی ہوتی ہے حالانکہ ٹریبونل اس مدت میں توسیع کر سکتا ہے اگر وہ مطمئن ہو کہ درخواست گزار کسی معقول وجہ سے اس مدت کے اندر درخواست نہ دے سکا ۔ درخواست مقررہ فارم پر اور مقررہ تفصیلات درج کرتے ہوئے دینی ہوتی ہے ۔ ٹریبونل تحقیقات کرتا ہے ۔ متعلقہ فریقوں کو سنے جانے کا موقعہ دیتا ہے اور معاوضہ کا تعین کرتے ہوئے اور صراحت کرتے ہوئے کہ وہ کس کو ادا کیا جائے ایسا فیصلہ دیتا ہے جس کو وہ بجا خیال کرے ۔ تحقیقات کرنے میں اس کے متعلق بنائے ہوئے قواعد کے تابع ٹریبونل ایسا طریقہ کار اختیار کر سکتا ہے جو اس کو مناسب معلوم ہو ۔ حلف دلانے دستاویزات کا انکشاف کروانے اور پیش کروانے وغیرہ کی بابت اس کو عدالت دیوانی کے اختیارات حاصل ہوتے ہیں اور مجموعہ ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۹۵ کے تحت وہ دیوانی عدالت متصور کیا جاتا ہے ۔

ٹربیونل کو اپنے سامنے تحقیقات میں زیرغور معاوضہ کے مطالبہ کے متعلق خصوصی علم رکھنے والے ایک یا زیادہ ممبروں کو اس مطالبہ کو طے کرنے میں مدد دینے کی غرض سے منتخب کرنے کا اختیار ہے۔ ٹربیونل کے فیصلہ سے ہائی کورٹ میں اپیل فیصلہ کی تاریخ سے ۹۰ یوم کے اندر کی جا سکتی ہے۔ مگر کسی معقول وجہ سے ہائی کورٹ اس میعاد میں توسیع کر سکتا ہے اگر رقم جو زیر معاملہ ہو ... ۲ سے کم ہو تو فیصلہ کے خلاف کوئی اپیل نہیں کی جا سکتی ہے۔ کلکٹر کو فیصلہ کے تحت ادا کی جانے والی رقم کو مثل بقایا مالگذاری آراضی وصول کرنے کا اختیار ہے۔ ٹربیونل کے دائرۂ اختیار میں آنے والے کسی معاملہ میں عدالت دیوانی کو کوئی اختیار سماعت نہیں ہوتا ہے۔ متذکرہ بالا سے معلوم ہوگا کہ یہ ٹربیونل انتظامیہ کے اثرات سے آزاد ہے۔

# نقل و حمل گاڑیوں کا لائسنس دینا — مقتدران اور طریقہ کار

موٹر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ء تجویز کرتا ہے کہ نقل و حمل گاڑی کا کوئی مالک عوامی جگہ پر اس گاڑی کا استعمال نہ کرے گا بجز علاقائی یا ریاستی مقتدر یا بین ریاستی کمیشن کے جاری کیے ہوئے پرمٹ کے بموجب ہر ریاست کو ایک ریاستی نقل و حمل مقتدر اور ایک علاقائی نقل و حمل مقتدر کو قائم کرنا ہے۔ ان میں سے ہر ایک مقتدر ایک چیرمین جس کو عدالتی تجربہ ہو اور کم سے کم دو سرکاری اور غیر سرکاری ممبروں پر مشتمل ہوگا کسی ایسے شخص کا جس کا نقل و حمل کاروبار میں مالیاتی مفاد ہو، نقل و حمل مقتدر کے ممبر کی حیثیت سے تقرر نہیں کیا جا سکتا ہے۔ ریاستی حکومت کو سرکاری گزٹ میں شائع کیے ہوئے اظہار نامہ کے ذریعہ ریاستی نقل و حمل مقتدر کو پرمٹ دینے کے متعلق چند اغراض کے لیے ہدایات دینے کا اختیار ہے۔ ایسی ہدایات جاری کرنے کے قبل ریاستی حکومت کے لیے اس کے مسودہ کا شائع کرنا اور متاثر ہونے والے مفادات کے اعتراضات پر غور کرنا لازم ہے۔

نقل و حمل گاڑی کے لیے پرمٹ حاصل کرنے کی درخواست کو علاقائی مقتدر نقل و حمل کے سامنے پیش کرنا ہوتا ہے۔ نقل و حمل گاڑیاں مختلف اقسام کی ہوتی ہیں یعنی نجی اور پبلک باربردار گاڑیاں۔ اسٹیج اور ٹھیکہ گاڑیاں۔ کیونکہ اسٹیج گاڑی کے پرمٹ میں بہت دشواریاں پیش آتی ہیں۔ لہٰذا اس کے دیئے جانے کے انتظامیہ طریقہ کار کو یہاں بیان کیا جا رہا ہے۔

اسٹیج گاڑی کے پرمٹ کی درخواست میں مطلوبہ تفصیلات درج ہونی چاہئیں۔ مقتدر نقل و حمل (.S.T.A) کو ایسے پرمٹ دینے میں بہت وسیع اختیار تمیزی حاصل ہے۔ کیونکہ ایسے پرمٹ دینے کے لیے غور طلب امر "مفاد عامہ" ہے۔ درخواست پر غور کرتے وقت مقتدر سے مطلوب ہے کہ وہ ان

اشخاص کی عرض داشت پر غور کرے جو پہلے سے ہی اس راستہ سے مسافروں کی نقل و حمل کی خدمت مہیا کر رہے ہوں۔ جب R.T.O. کو وہ درخواست لے تو اس کو اسی درخواست کو یا اس کے خلاصہ کو شائع کرنا پڑتا ہے اور اس سلسلہ میں اس پر تحریری اعتراضات داخل کرنے کی تاریخ کی نوٹس دینی پڑتی ہے اعتراضات ملنے پر R.T.O. کو عوام کے سامنے سماعت کر کے جس میں درخواست گزار اور اعتراضات کرنے والے حاضر ہوں اور اعتراضات کرنے والوں کو اصالتاً یا باقاعدہ امتیاز دئے ہوئے نمائندوں کو سنے جانے کا مناسب موقع دینے کے بعد نپٹانا پڑتا ہے۔ اگر درخواست نامنظور کر دی جائے تو R.T.O. کو نامنظور کرنے کے وجوہ ظاہر کرنے پڑتے ہیں۔ ایکٹ میں صراحت کیے ہوئے وجوہ کی بنا پر لائسنس کو وہ مقتدر نقل و حمل جس نے اس کو جاری کیا ہو منسوخ یا معطل کر سکتا ہے اور ایسا کرنے کے وجوہ بھی ظاہر کرنے پڑتے ہیں وہ شخص جو ریاستی یا علاقائی مقتدر کے پرمٹ دینے سے انکار یا اس کو منسوخ یا معطل کرنے سے رنج رسیدہ ہو مقررہ میعاد اور مقررہ طریقہ سے اور مقررہ مقتدر کو اپیل کر سکتا ہے جو اس کو اور ابتدائی مقتدر کو سُنے جانے کا موقع دے گا۔ چند ریاستوں میں جہاں مقتدر نقل و حمل کو لائسنس دینے کا عمل سپرد کیا گیا ہو وہاں اپیل کی سماعت کے لیے ایک ایسی جماعت قائم کی گئی ہے۔ A.R.C. —— اور انتظامی ٹربیونلوں کے متعلق تحقیقاتی جماعت نے تحریک کی ہے کہ پرمٹ جاری کرنے یا اس سے انکار کرنے کے متعلق ابتدائی مقتدر کے حکم کے خلاف اپیلوں کی سماعت کے لیے ہر ایک ریاست میں صرف ایک ہی اپیلی مقتدر ہونا چاہیے۔ اس ٹربیونل کو ایسے شخص پر مشتمل ہونا چاہیے جو ضلع جج مقرر کیے جانے کی اہلیت رکھتا ہو۔

ریاستی مقتدر نقل و حمل (S.T.A) خود اپنے ہی انتخاب پر یا کسی درخواست کی بنا پر کسی ایسے معاملہ کے ریکارڈ کو طلب کر سکتا ہے جس میں (R.T.A) نے کوئی حکم صادر کیا ہو اور جس سے کوئی اپیل نہ ہو سکتی ہو اگر (S.T.A) کو معلوم ہو کہ (R.T.A) کا صادر کیا ہوا حکم بے جا یا خلاف قانون ہے تو وہ ایسا حکم صادر کر سکتا ہے جس کو وہ مناسب خیال کرے اگر ایسی نگرانی میں (S.T.A) کسی شخص کو مضرت پہنچانے والا حکم صادر کر رہا ہو تو وہ متعلقہ شخص کو سُنے جانے کا موقع دے گا۔

## ریلوے شرح ٹربیونل ۔ مطالبات کمشنر

ریلوے شرح ٹربیونل ۱۹۴۸ میں ہندی ایکٹ ۱۸۹۰ کے تحت قائم کیا گیا تھا اس کو ریلوے انتظامیہ کے خلاف شکایات سننے جانے کا اختیار ہے کہ دو اسٹیشنوں کے درمیان کسی شے کو لے جانے میں امتیازی یا غیر معقول شرح لے جا رہا ہے یا ریلوے انتظامیہ کسی شخص یا ریلوے انتظامیہ یا کسی مخصوص کیفیت کی آمد و رفت کو

غیر واجب اور غیر معقول ترجیح دے رہا ہے۔ اس کے ممبران کا تقرر مرکزی حکومت کرتی ہے اور وہ اس مدت تک اپنے عہدہ پر برقرار رہتے ہیں جس کی صراحت ان کے تقرری کے حکم میں کی گئی ہو اور جو پانچ سال سے زیادہ نہ ہو۔ ان میں سے کسی کا دوبارہ تقرر نہیں کیا جاسکتا ہے۔ اس کی ساخت قانونی بیوپارانہ اور ریلوے کی صلاحیتوں کے اتحاد کی ایک اچھی مثال ہے۔ وہ ایک چیرمین جو سپریم کورٹ یا ہائی کورٹ کا جج ہو اور دو دیگر ایسے اشخاص پر مشتمل ہوتا ہے جو حکومت کی رائے میں ملک کے بیوپارانہ صنعتی و اقتصادی حالات اور ریلوے کے بیوپارانہ عمل کے متعلق خصوصی علم رکھتے ہوں۔ ان کی خدمات کی شرائط اور قیود وہ ہوتے ہیں جن کو حکومت مقرر کرے۔ یہ ٹربیونل حکومت کی رضامندی سے ایسے عملے کا ایسی شرائط اور قیود کے تابع جن کو حکومت معین کرے تقرر کرسکتا ہے۔ اس پر شہادت ہند ایکٹ کا اطلاق نہیں ہوتا ہے۔ وہ اپنے معمول و طریق کار خرچ دلوانے کی وہ شرح جس سے وہ فیس لے وغیرہ کے متعلق خود اپنے قواعد بنانے کا اختیار رکھتا ہے۔ اس کے سامنے کسی فریق کو اصالتاً یا با اختیار نمائندہ کے ذریعہ جس میں قانونی پیشہ ور شامل ہے سُنے جانے کا حق ہوتا ہے۔ ریلوے انتظامیہ ایک سال کے بعد درخواست دے سکتا ہے کہ وہ خود اپنے دیے ہوئے حکم پر نظرثانی کرے۔ اس کو تحقیقات کرنے گواہان کو حاضری پر مجبور کرنے دستاویزات کا انکشاف کروانے اور پیش کروانے اور گواہان کے اظہار کے لیے کمیشن جاری کرنے کے متعلق وسیع اختیارات حاصل ہیں۔ ٹربیونل کا فیصلہ ممبروں کی کثرت رائے سے کیا جاتا ہے۔ اس کا فیصلہ قطعی ہوتا ہے اور اس کی تعمیل عدالت دیوانی کروا سکتی ہے گویا کہ وہ ایک ڈگری ہو۔ ایکٹ نے ٹربیونل کے صادر کیے حکم کو عدالتی نظرثانی سے مستثنا کردیا ہے۔ چونکہ اس ٹربیونل کی صدارت سپریم کورٹ یا ہائی کورٹ کا جج کرتا ہے لہٰذا ریلوے انتظامیہ کے اثرات سے اس کی آزادی یقینی ہوگی اور یہ ایک بہت ہی اہم پہلو ہے کیونکہ اس ٹربیونل کو کسی فرد اور قومی نقل و حمل نظام کے درمیان فیصلہ کرنا ہوتا ہے۔

ریلوے کے حادثہ سے واقع ہوئی موت یا پہنچے ہوئے ضرر کے متعلق مطالبات کو طے کرنے کے لیے ریلوے ایکٹ تجویز کرتا ہے کہ مرکزی حکومت ایک مطالبات کمشنر کا تقرر کرے۔ کسی بھی شخص کا اس حیثیت سے تقرر کیا جاسکتا ہے۔ مطالبہ کے لیے کوئی درخواست حادثہ کے تین ماہ بعد نہیں دی جاسکتی لیکن کمشنر معقول وجہ ظاہر کیے جانے پر میعاد کی ایک سال تک توسیع کرسکتا ہے۔ تحقیقات اور معاوضہ کے مطالبات طے کرنے کے لیے کمشنر ایکٹ کے تحت بنائے ہوئے قواعد کے تابع سرسری طریقہ کار اختیار کرسکتا ہے۔ اس کو گواہان کو حاضری پر مجبور کرنے حلف پر بیان لینے کے متعلق عدالت دیوانی کے اختیارات حاصل ہیں۔ وہ معاوضہ کے کسی مطالبہ کو طے کرنے کے لیے تحقیقات سے متعلقہ کسی معاملہ پر خصوصی علم رکھنے والے کسی شخص کو تحقیقات میں مدد

دینے کی غرض سے منتخب کرسکتا ہے۔ وہ ریلوے کی معاوضہ ادا کرنے کی ذمہ داری یا معاوضہ کی رقم کی مقدار یا اس شخص کے متعلق جس کو معاوضہ ادا کیا جاتا ہے پیدا ہونے والے کسی سوال کو طے کرسکتا ہے۔ اس کے حکم کے خلاف ہائی کورٹ کو ۹۰ یوم کے اندر اپیل کی جا سکتی ہے۔ اس کے تابع اس کا فیصلہ قطعی ہوتا ہے اور کسی عدالت میں اس کے خلاف کوئی اعتراض نہیں کیا جاسکتا۔ حالانکہ ایکٹ کے تحت کسی بھی شخص کا بحیثیت مطالبات کمشنر تقرر کیا جاسکتا ہے لیکن قواعد کے بموجب صرف اسی شخص کا تقرر کیا جاسکتا ہے جو ہائی کورٹ کا جج مقرر کیے جانے کی اہلیت رکھتا ہو یا جو عہدہ پر قائم یا سبکدوش ضلع جج یا ضلع جج مجسٹریٹ ہو۔ درخواست گزار اور گواہان کا اظہار لینے، تنقیحات قائم کرنے، گواہان کی شہادت قلم بند کرنے کی بابت اختیار کیے جانے والے طریقہ کار کے قواعد وضع کر دیے گئے ہیں۔ کمشنر اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر کسی فریق کو وکیل کے ذریعہ حاضر ہونے کی اجازت دے سکتا ہے۔ کمشنر کو ہر تنقیح پر فیصلہ اور اس کے وجوہ کو درج کرنا ہوتا ہے۔

## سروے عدالت

تجارتی جہاز رانی ایکٹ ۱۹۵۸ کی دفعہ ۳۹۳ کسی جہاز کا معائنہ کرنے کا اختیار رکھنے والے سرویر کے مندرجہ ذیل افعال سے اپیل سننے کے لیے ایک سروے عدالت کو تشکیل دینے کی تجویز کرتی ہے۔

(۱) اس کی رپورٹ میں اس کے معائنہ کا وہ بیان جس پر جہاز کا مالک رضامند نہ ہو۔

(۲) جہاز میں کسی نقص کی بابت اس کی دی ہوئی نوٹس

(۳) ایکٹ کے تحت کسی سرٹیفکیٹ کو دینے سے انکار

عدالت ایک جج اور اس کے ساتھ معاونین پر مشتمل ہوتی ہے۔ مرکزی حکومت کسی ضلع جج کسی جج عدالت خفیفہ کسی پریسیڈنسی مجسٹریٹ کسی مجسٹریٹ درجہ اول یا کسی ایسے شخص کا جو تقرر کیے جانے کے لیے موزوں خیال کیا جائے، سروے جج کی حیثیت سے تقرر کرسکتی ہے۔ صرف انھیں اشخاص کا معاونین کی حیثیت سے تقرر کیا جاسکتا ہے جو جہاز رانی، انجینیرنگ کی یا دیگر مخصوص مہارت یا تجربہ رکھتے ہوں۔ ایک معاون کا تقرر حکومت کرتی ہے اور ایک کا جج کرتا ہے۔ ہر معاملہ کی سماعت اجلاس میں ہوتی ہے۔ فریقین (یعنی جہاز کا مالک اور حکومت کا نمائندہ) جہاز کے کسی معائنہ یا سروے کے موقع پر حاضر رہنے کے مستحق ہوتے ہیں۔ مرکزی حکومت مختلف امور کے متعلق جیسے عدالت کا طریقہ کار درخواست پر فیس خرچہ کی رقم وغیرہ قواعد کے ذریعہ تجویز کرسکتی ہے۔ عدالت کوئی قابل پابندی حکم نہیں صادر کرسکتی ہے کیونکہ ایکٹ صرف یہ تجویز کرتا ہے کہ عدالت کارروائی کی رپورٹ حکومت کو کرے۔ ہر معاون کو رپورٹ پر دستخط کرنا یا اپنے اختلاف رائے کے

وجوہ کو ظاہر کرنا پڑتا ہے۔

# تجارت کی ضابطہ بندی

آزادی کے بعد ہند میں قائم کی جانے والی اشتراکی نمونہ کی سوسائٹی کے تصور کے نمودار ہونے کے ساتھ حکومت کا بیوپار اور تجارت کی ضابطہ بندی کرنا زمانہ حال کا معمول ہوگیا ہے جس کے باعث کثیر تعداد میں ضابطہ بندی کرنے والے قوانین وضع کیے گئے اور انتظامیہ کو وسیع اختیارات دیے گئے۔ اس دائرہ میں پیدا ہونے والے معاملات کو فیصل کرنے کی غرض سے متعدد نظایر عدالتی جماعتیں وجود میں آئیں۔ یہاں ان میں سے خاص خاص کا ذکر مثال کے طور پر کیا جارہا ہے۔

صنعت (کی ترقی اور ضابطہ بندی) ایکٹ ۱۹۵۱ ایک جامع موضوعہ قانون ہے جو صنعتوں کی ترقی پر قابو رکھنے اور ان کے مختلف پہلوؤں کو ضابطہ بندی کرنے کا مرکزی حکومت کو بہت وسیع اختیار دیتا ہے۔ اس ایکٹ کے انفصالی عمل کی ایک مثال یہ ہے دفعہ ۱۰ کاروباری اداروں کی مرکزی حکومت میں رجسٹری کی جانے کی تجویز کرتی ہے۔ دفعہ ۱۰ الف مرکزی حکومت کو چند حالات میں اس رجسٹری کو منسوخ کرنے کا اختیار دیتا ہے مگر ایسا عمل کرنے وقت مرکزی حکومت کو متعلقہ کاروباری ادارہ کے مالک کو سُنے جانے کا موقع دینا ضروری ہے۔

غیر ملکی زرمبادلہ ضابطہ بندی ایکٹ ۱۹۴۷ نے اس ایکٹ اور اس کے تحت بنائے ہوئے قواعد کی خلاف ورزی پر ایکٹ کے تحت عاید کیے جانے والے تاوان کو معین کرنے کے لیے انفورسمنٹ کے ڈائرکٹر کا عہدہ قائم کیا۔ ڈائرکٹر کو متاثر ہونے والے فریق کو سُنے جانے کا موقع دینا ہوتا ہے۔ اس کو گواہان کو طلب کرنے اور دستاویزات پیش کروانے اور دیگر امور کے متعلق گواہان کو طلب کرنے کا اختیار ہے۔ ڈائرکٹر کے فیصلہ کے خلاف مرکزی حکومت کے تشکیل دیے ہوئے اپیل بورڈ سے حکم کے ۴۰ یوم کے اندر اپیل کی جاسکتی ہے۔ بورڈ مرکزی حکومت کے تقرر کیے ہوئے تین ممبروں پر مشتمل ہوتا ہے۔ تقرر کیے جانے کے لیے کوئی اہلیت مقرر نہیں ہے۔ لہٰذا حکومت اختیار تمیزی کی بنا پر جس کو اس عمل کے لیے موزوں خیال کرے اس کا تقرر کرسکتی ہے۔ اپیل بورڈ کا فیصلہ قطعی ہوتا ہے۔ بجز اس کے کہ کسی قانونی مسئلہ پر ہائی کورٹ میں اپیل کی جاسکتی ہے۔ ڈائرکٹر اور بورڈ کے احکام کی خلاف ورزی تعزیری قرار دی گئی ہے۔

ہندی کمپنی ایکٹ ۱۹۵۶ ایک بہت طویل موضوعہ قانون ہے جو کمپنی کے متعلق قانون اور معمول کی ساجی اقتصادی پالیسی سے مطابقت کرنے اور حصہ داروں کو کمپنی کے ڈائرکٹروں کے فریب اور اختیار کے غلط استعمال سے بچانے کی غرض سے مرکزی حکومت کو انتظام اور ضابطہ بندی کرنے کے وسیع اختیارات دیتا ہے۔

۱۹۶۴ میں اس ایکٹ نے مندرجہ ذیل امور کی انجام دہی کے لیے ایک ٹریبونل قائم کرنے کی تجویز کی گئی تھی۔ کمپنی کے انتظام کے متعلق ان معاملات کی تحقیقات کرنا جن میں فریب بدعنوانی اور ایسی دیگر بد اطواری اور بے قاعدگی پائی جاتی ہو اور ان چند اختیارات کو استعمال کرنا جو ایکٹ کے تحت عدالت کو دیئے گئے ہیں۔ یہ ٹریبونل ایک چیرمین جو ہائی کورٹ کے عہدہ پر قائم یا سبکدوش جج ہو یا جو جج کی حیثیت سے تقرر کیے جانے کی اہلیت رکھتا ہو اور ایسے دیگر ممبروں پر جن کا تقرر کرنا حکومت درست سمجھے مشتمل تھا۔ اس ٹریبونل کو قائم کرنے کی غرض کمپنی کے انتظامی کارکنان کو علیحدہ کرنے کے لیے حکومتی اختیار کو عدلیہ بنانا تھا۔ لیکن اس ٹریبونل کی پوری آزمائش نہیں کی گئی اور قائم کیے جانے کے بعد جلد ہی ختم کر دیا گیا اس بنا پر کہ وہ معاملات میں تاخیر پیدا کرتا تھا۔

لازمی اشیاء ایکٹ ۱۹۵۵ کی رو سے بنائے ہوئے قواعد اور صادر کیے ہوئے احکام کے تحت ایک وسیع انتظامی نظام لازمی اشیا کی پیداوار اس کی ذخیرہ سازی کبری نقل وحمل قیمت وغیرہ کی ضابطہ بندی کرنے کے لیے وجود میں آگیا۔ چند اشیا کے بارے میں اس کو پیدا کرنے کے لائسنس کی تنسیخ کے عمل کو ایک حد تک عدالتی بنا دیا گیا ہے۔ مثلاً جوٹ پکڑا (کنٹرول) حکم ۱۹۵۶ کے تحت جوٹ کنٹرولر پیدا کرنے والے کے لائسنس کو اس کی کسی شرط کی خلاف ورزی کرنے کی بنا پر منسوخ کر سکتا ہے۔ لیکن لائسنس دار کو سنے جانے کا حق دیتا ہے۔ کنٹرولر کا حکم تحریری ہونا چاہیے۔ لائسنس دار کو اس کے لائسنس کو منسوخ کرنے کی وجہ سے مطلع کرنا ہوتا ہے اور لائسنس دار اس حکم کے خلاف مرکزی حکومت میں اپیل کر سکتا ہے۔ حکومت کو کنٹرولر یا تنسیخ سے رنج رسیدہ شخص سے جملہ واقعات فراہم کرنے کے بعد قطعی فیصلہ کرنا ہوتا ہے۔

اجارہ داری اور اقتصادی طاقت کے اجتماع پر قابو رکھنے کے لیے اجارہ داری اور پابندی عاید کرنے والے تجارتی معمولات ایکٹ ۱۹۶۹ (Monopolies And Restrictive Trade Practice Act) نے متعلق مقتدران یعنی اجارہ داری اور پابندی عاید کرنے والے تجارتی معمولات کمیشن تفتیشی ڈائرکٹر اور پابندی عاید کرنے والے تجارتی معمولات کا رجسٹرار قائم کیے۔ مرکزی حکومت کمیشن کو اقتصادی طاقت کے اجتماع اور اجارہ دارانہ تجارتی معمول کے متعلق کسی معاملہ کو رجوع کر سکتی ہے۔ حکومت کو اقتصادی طاقت کے اجتماع اور اجارہ دارانہ تجارتی معمول کے متعلق کسی معاملہ میں قطعی حکم صادر کرنے کا اختیار ہے۔ مگر ان معاملات کے بارے میں اختیار کو استعمال کرنے میں حکومت سے مطلوب ہے کہ حکم صادر کرنے کے قبل سنے جانے کا موقع دے۔ حکومت کے صادر کیے ہوئے احکام کے خلاف چند بناؤں پر سپریم کورٹ میں اپیل دائر ہو سکتی ہے۔

اس ترتیب مدارج میں دوسرا درجہ اجارہ دارانہ اور پابندی عاید کرنے والے تجارتی

معمولات کمیشن کا ہے جو دو سے آٹھ ممبروں اور ایک چیرمین پر مشتمل ہوتا ہے۔ کسی ایسے شخص کا بہ حیثیت چیرمین تقرر کیا جاسکتا ہے جو سپریم کورٹ یا ہائی کورٹ کا جج ہو یا رہ چکا ہو یا جو ایسا مقرر کیے جانے کی اہلیت رکھتا ہو۔ دیگر ممبروں کو اقتصادی قانون حساب عوامی امور یا انتظامی امور کو برتنے کا کافی علم یا تجربہ ہونا چاہیے۔ کمیشن کے تفتیشی ہدایتی وانفصالی فرائض ہوتے ہیں۔ وہ پابندی لگانے والے کسی تجارتی معمول کی ایسی تجارتی یا ستفیدی انجمن کی درخواست پر جس میں ۲۵ سے کم ممبر نہ ہوں یا حکومت کے رجوع کرنے پر یا رجسٹرار کی درخواست پر یا خود اپنے ہی انتخاب پر تحقیقات کر سکتا ہے۔ کمیشن کا پابندی عاید کرنے والے تجارتی معمول کے متعلق کسی حکم کے خلاف چند بناؤں پر سپریم کورٹ میں اپیل دائر کی جاسکتی ہے۔ کمیشن کسی اجارہ دارانہ تجارتی معمول پر خواہ اپنے ہی انتخاب پر خواہ حکومت سے رجوع کئے جانے پر تحقیقات کر سکتا ہے۔ لیکن ایسی صورت میں اس کو حکومت کو رپورٹ دینی پڑتی ہے اور حکومت کو قطعی حکم صادر کرنے کا اختیار ہے۔ اقتصادی طاقت کے اجتماع کی انسداد کی بابت کمیشن صرف اسی وقت عمل کرتا ہے جب حکومت اس معاملہ کو رجوع کرے۔ اس معاملہ میں بھی یہ حکومت کا ہی اختیار ہے کہ کیسا قطعی حکم صادر کیا جائے۔

تیسرے درجہ پر تفتیشی ڈائرکٹر آتا ہے جس کا تقرر حکومت کمیشن کے مشورہ سے کرتی ہے۔ اس کو اس ایکٹ کی اغراض کے لیے تفتیش کرنی ہوتی ہے۔ پابندی عاید کرنے والے تجارتی معمول کے متعلق کمیشن کو لازم ہے کہ تحقیقات شروع کرنے سے قبل ڈائرکٹر کے ذریعہ ابتدائی تفتیش کروائے۔ یہ تجویز اس وجہ سے ہے کہ کمیشن مطمئن ہو جائے کہ معاملہ تحقیقات کے قابل ہے۔

آخری درجہ میں پابندی عاید کرنے والے تجارتی معاہدات کا رجسٹرار آتا ہے جس کو ہر قسم کے معاہدات کی رجسٹری کرنی ہوتی ہے۔ وہ بھی اس قسم کے معاملہ کی تحقیقات کیے جانے کے لیے کمیشن کو درخواست دے سکتا ہے۔

## کرایہ کنٹرولر

دوسری عالمی جنگ کے دوران رہائش گاہوں میں کمی واقع ہو جانے کی وجہ سے مالک مکان کے کرایہ دار کو بے دخل کروانے اور اپنے مکانات کے کرایہ میں اضافہ کرنے کے اختیار پر پابندی عاید کرنی پڑی۔ چونکہ یہ کمی جاری ہے لہٰذا ان پر کنٹرول بھی برقرار ہے اور ہند کی ریاستوں نے اس موضوع پر متعدد قوانین وضع کیے ہیں۔ دلی کرایہ کنٹرول ایکٹ ان ایکٹوں کی ایک مثال ہے۔ یہ ایکٹ مرکزی حکومت کو ایسی نزاعات کو فیصل کرنے کی غرض سے جیسے معیاری کرایہ کا تعین اور کرایہ دار کی بے دخلی ایک کرایہ کنٹرول افسر کو

مقرر کرنے کا اختیار دیتا ہے۔ صرف وہ شخص کرایہ کنٹرولر مقرر کیا جاسکتا ہے جو ہند میں کسی عدلیہ عہدہ پر ۵ سال
تک مامور رہا ہو یا جس نے ۱۰ سال تک قانونی پیشہ کیا ہو۔ کسی شخص کے خلاف حکم صادر کرنے کے قبل کنٹرولر سے مطلوب
ہے کہ وہ اس شخص کو سُنے جانے کا مناسب موقع دے۔ اس کو اپنے سامنے کارروائی میں جہاں تک ہو سکے
عدالت خفیفہ کا طریقہ کار اور معمول اختیار کرنا ہوتا ہے جس میں شہادت ہند ایکٹ کی تجاویز بھی شامل ہیں (اس
کا مطلب یہ ہوا کہ جہاں تک ممکن ہو سکے ضابطہ دیوانی اور شہادت ہند ایکٹ کی تجاویز کا اطلاق کیا جائے) ایکٹ
کے تحت بنائے ہوئے قواعد کے تابع اس کے سامنے قانونی پیشہ وران پیروی کر سکتے ہیں۔ وہ کسی شخص کو ایسا
خرچ دلوا سکتا ہے جس کو وہ مناسب خیال کرے۔ کسی شخص کو طلب کرنے اور حاضری پر مجبور کرنے اس کا
حلف پر بیان لینے، دستاویزات کا انکشاف کروانے اور ان کو پیش کروانے کے متعلق ضابطہ دیوانی کے تحت:
نالش کی سماعت کرنے والی عدالت دیوانی کے جملہ اختیارات اس کو حاصل ہیں۔

کنٹرولر کے حکم سے اپیل کرایہ کنٹرول ٹربیونل کے سامنے کی جاسکتی ہے کرایہ کنٹرول ٹربیونل ان اشخاص
میں سے کوئی مقرر کیا جاسکتا ہے جو ضلع جج ہوں یا رہ چکے ہوں یا جو ہند میں کسی عدلیہ عہدہ پر دس سال
تک مامور رہے ہوں۔ ٹربیونل کے اس حکم سے جس میں کوئی اہم قانونی مسئلہ پیدا ہوتا ہو ہائی کورٹ کو اپیل
کی جاسکتی ہے۔ ٹربیونل کے حکم کی یا اپیل میں صادر کیے ہوئے حکم کی ٹربیونل مثل دیوانی عدالت کی ڈگری
کی تعمیل کروا سکتا ہے اور اس غرض کے لیے اس کو عدالت دیوانی کے جملہ اختیارات حاصل ہیں۔

## داخلی ٹربیونل

متعدد پیشوں کی ضابطہ بندی اور تادیب کے لیے انفصالی مشینری قائم کرنے اور پیشہ ورانہ طرز
عمل کی ضابطہ بندی کرنے کی غرض سے پارلیمنٹ نے متعدد قوانین وضع کیے ہیں مثلاً ایڈوکیٹ ایکٹ ۱۹۶۱
چارٹرڈ اکاؤنٹینٹ ایکٹ ۱۹۴۹ لاگت اور کام محاسبین ایکٹ (CASH & WORK ACCOUNTANT) 1951
دوا سازی ایکٹ (PHARMACY ACT) ۱۹۴۸ نرسنگ کونسل ایکٹ ۱۹۴۷ دندان سازان ایکٹ ۱۹۴۸ اور
پریس کونسل ایکٹ ۱۹۶۵ (مترجم کا نوٹ۔ پریس کونسل ایکٹ اب منسوخ کر دیا گیا ہے)

ایڈوکیٹ ایکٹ ۱۹۶۱ ریاستی بار کونسل کو ریاستی سطح پر اور ہند کی بار کونسل کو مرکزی سطح پر قائم
کرنے کی تجویز کرتا ہے۔ ریاستی بار کونسل قانونی پیشہ ورانی میں تادیب قائم کرنے کا اختیار رکھتی ہے۔
چونکہ یہ بار کونسل ایک بڑی جماعت ہے لہٰذا کسی بد اطواری کی شکایت کی ابتدائی تحقیقات کرنے کی غرض
سے ایک تادیبی کمیٹی قائم کرنے کی تجویز کی گئی ہے۔ اس کا طریقہ کار یہ ہے کہ اگر ریاستی بار کونسل کو

بادی النظر میں یقین ہو جائے کہ کسی ایڈوکیٹ نے کسی بد اطواری کا ارتکاب کیا ہے تو وہ اس معاملہ کو تادیبی کمیٹی کو خواہ کسی درخواست کی بنا پر خواہ خود اپنے انتخاب پر رجوع کر سکتی ہے۔ وہ کمیٹی تحقیقات کرتی ہے اور اگر اس کو معلوم ہو کہ بادی النظر میں کوئی بد اطواری کا معاملہ نہیں بنا ہے تو اس معاملہ کو سرسری طور سے نامنظور کر سکتی ہے لیکن اگر اس کی رائے میں بادی النظر میں کوئی ایسا معاملہ بنتا ہے تو وہ سماعت کرنے کی تاریخ مقرر کر کے متعلقہ ایڈوکیٹ کو اور اس ریاست کے ایڈوکیٹ جنرل کو نوٹس دے گی۔ متعلقہ ایڈوکیٹ کو اپنا معاملہ پیش کرنے کا موقع دینے کے بعد کمیٹی اس استغاثہ کو خارج یا اس ایڈوکیٹ کو تنبیہ یا اس کو معطل یا اس کے نام کو بار کونسل کی لسٹ سے خارج کر سکتی ہے۔ اس کمیٹی کے حکم کے صادر کیے جانے کے ۶۰ یوم کے اندر اس کے خلاف ہند کی تادیبی کمیٹی سے اپیل کی جا سکتی ہے۔ ہند کی تادیبی کمیٹی اپیل کی سماعت کے بعد جو حکم وہ مناسب خیال کرے صادر کر سکتی ہے اس کے بعد ہند کی تادیبی کمیٹی کے حکم کے خلاف حکم کے صادر ہونے کے ۶۰ یوم کے اندر سپریم کورٹ کو اپیل کی جا سکتی ہے اشخاص کو حاضری پر مجبور کرنے اور ان کا حلف پر بیان لینے، دستاویزات کا انکشاف کروانے اور ان کو پیش کروانے، بیان حلفی پر گواہی لینے، سرکاری ریکارڈ طلب کرنے، کمیشن جاری کرنے وغیرہ کے متعلق ہند کی تادیبی کمیٹی کو عدالت دیوانی کے اختیارات حاصل ہیں مگر اس سلسلہ میں ایکٹ نے دو پابندیاں عاید کی ہیں۔ اول اگر کسی ہائی کورٹ کے جج کی حاضری مطلوب ہو تو اس ہائی کورٹ کی اجازت کی ضرورت ہوتی ہے اور اگر کسی عدالت کو مال کے کسی افسر کی حاضری مطلوب ہو تو ریاستی حکومت کی اجازت ضروری ہوتی ہے۔ مزید یہ کہ ایکٹ تجویز کرتا ہے کہ بار کونسل کی تادیبی کمیٹی کی جملہ کارروائی تعزیرات ہند کی دفعات ۱۹۳ اور ۲۲۸ کے مفہوم میں عدالتی کارروائی متصور ہوگی اور ضابطہ فوجداری کی دفعات ۴۸۲ اور ۴۸۵ کے مفہوم میں تادیبی کمیٹی عدالت دیوانی متصور ہوگی مزید یہ کہ تادیبی کمیٹی کسی عدالت دیوانی کو کوئی سمن یا پروانہ بھیج سکتی ہے اور وہ عدالت اس پر اس طرح عمل کرائے گی گویا کہ وہ خود اس کا جاری کیا ہوا ہو۔ یہ کمیٹی خود اپنے انتخاب پر یا کسی دیگر بنا پر خود اپنے فیصلہ پر نظر ثانی کر سکتی ہے مگر ایسی صورت میں اس کو ہند کی بار کونسل سے اجازت لینا ضروری ہوتی ہے۔

چارٹرڈ اکاؤنٹنٹ ایکٹ (CHARTERED ACCOUNTANT ACT) ایکٹ ۱۹۴۹ کے تحت چارٹرڈ اکاؤنٹنٹ کا ادارہ بحیثیت ایک سند یافتہ جماعت قائم کیا گیا ہے۔ اس کے خود اپنے امور کے انصرام کے لیے اس میں ایک کونسل اور افسران ہوتے ہیں۔ اس کے فرائض میں منجملہ دیگر امور کے پیشہ ورانہ تادیب قائم کرنا اور پیشہ ورانہ حیثیت اور معیار کو برقرار رکھنا شامل ہے۔ کونسل کو دیگر متعدد کمیٹیوں کے علاوہ ایک ایسی تادیبی کمیٹی قائم کرنے کا اختیار ہے جو تین ممبروں پر مشتمل ہوتی ہے جس سے دو کو کونسل منتخب کرتی اور ایک کا تقرر مرکزی حکومت کرتی ہے۔ ادارہ کے کسی رکن کے خلاف کسی بد اطواری کی اطلاع ملنے پر کونسل اس معاملہ

کوتادیبی کمیٹی کو رجوع کر سکتی ہے جو اس معاملہ کی تحقیقات کر کے کونسل کو رپورٹ دیتی ہے۔ اگر کونسل کو کوئی بداطواری نہ معلوم ہو تو وہ اس معاملہ کو خارج کر سکتی ہے۔ اگر اس کو معلوم ہو کہ ایکٹ سے منسلک فہرست بند ا میں درج کسی بداطواری کا ارتکاب ہوا ہے تو وہ اس شخص کو جس کے خلاف حکم صادر کرنا ہو سُنے جانے کا موقع دے گی۔ اس کے بعد کونسل اس شخص کا نام فہرست سے قلم زد کر سکتی ہے یا اس کو تنبیہ کر سکتی ہے۔ مگر پانچ سال سے زیادہ مدت تک نام خارج کیے جانے کی صورت میں کونسل صرف یہی کر سکتی ہے کہ اس معاملہ کو اپنی سفارش کے ساتھ ہائی کورٹ کو رجوع کرے۔ کونسل خود اپنے اختیار سے ایسا حکم نہیں صادر کر سکتی ہے۔ مزید یہ کہ ایسی بداطواری کی صورت میں جو فہرست بند ۲ میں درج نہ ہو کونسل کو معاملہ ہائی کورٹ کو رجوع کرنا پڑتا ہے۔ ایسے رجوع کیے جانے پر ہائی کورٹ کونسل، مرکزی حکومت اور متعلقہ ملزم کو سُنے جانے کا موقع دے گا۔ اس کے بعد ہائی کورٹ اس معاملہ کو داخل دفتر کرنے کا یا استغاثہ کو خارج یا ممبر کو تنبیہ یا اس کا نام فہرست سے مستقلاً یا عارضی طور سے قلم زد کرنے کا حکم صادر کر سکتا ہے یا اس معاملہ کو دوبارہ کونسل کے پاس تحقیقات کے لیے بھیج سکتا ہے۔ کسی شخص کو حاضری پر مجبور کرنے۔ اس کا حلف سے بیان لینے۔ دستاویزات کا انکشاف کروانے اور ان کو پیش کروانے وغیرہ کے متعلق ضابطہ دیوانی کے تحت عدالت دیوانی کو دیے ہوئے اختیارات تادیبی کمیٹی کو حاصل ہیں۔ ایکٹ کی دفعہ ۲۱ (۴) میں درج سزا عاید کرنے والے حکم کے خلاف حکم کی تاریخ سے ۳۰ یوم کے اندر ہائی کورٹ کو اپیل کی جا سکتی ہے۔ اپیل میں ہائی کورٹ کونسل کی عاید کی ہوئی سزا میں ردو بدل یا اس کو معاف۔ رد۔ بحال۔ کم یا اس میں اضافہ کر سکتا ہے۔ مگر ایکٹ میں یہ تجویز ہے کہ اگر ہائی کورٹ اس حکم میں ردو بدل یا اس کو رد یا سزا میں اضافہ کرنا چاہے تو اس کو لازم ہے کہ کونسل اور متعلقہ شخص کو اپنا معاملہ پیش کرنے کا موقع دے۔

پریس (اخبار نویسی) کی آزادی جمہوری سماج کے لیے ایک ناگزیر شرط ہے۔ لیکن پریس اور صحافیوں کو بھی اپنا فرض ذمہ داری کے ساتھ انجام دینا چاہیے۔ پریس کی آزادی کو برقرار رکھنے اور اس کے ساتھ ہی عوام کی بہتری اور مفاد عامہ میں اس کی ضابطہ بندی کرنے کی غرض سے اقدام لینے تھے۔ لہٰذا پارلیمنٹ نے ۱۹۶۵ میں پریس کونسل ایکٹ وضع کیا تھا جس کی رو سے ہند کی پریس کونسل قائم ہوئی جس کو اہم قانون سازی مدلیہ انتظامی اور ہدایتی اختیارات دیے گئے۔

## عام اظہار رائے

عدالتی نظام کے دائرہ کے باہر اس وقت ملک میں عمل کرنے والے بہت زیادہ وسیع اور ہمہ گیر نظام کا اوپر مختصراً ذکر کیا گیا ہے۔ واقعہ یہ ہے کہ کسی کو صحیح اندازہ نہیں ہے کہ ایسی کتنی جماعتیں ملک میں عمل

کر رہی ہیں۔ لیکن ایک شخص محسوس کر سکتا ہے کہ مرکزی اور ریاستی دونوں کی قانون سازیہ کے تحت کثیر تعداد میں ایسی جماعتیں عمل پیرا ہیں۔ شاید یہ ہند کے انتظامی قانون کا بہت مشکل اور نہایت ہی کم منظم پہلو ہے۔ ہند میں موجود گونا گوں انتقالی جماعتوں کی ایک مخصوص صورت ہے۔ وہ مختلف ایکٹوں اور مختلف اغراض کے لیے قائم کی گئی ہیں اور اپنی ساخت۔ طریقہ کار۔ نام۔ انتظامی اپیل اور ان کے احکام کے قابل عدالتی نظر ثانی ہونے کے متعلق ایک دوسرے سے مختلف ہیں۔ اس گونا گونی کی ایک وجہ یہ ہے کہ جب بھی کسی مخصوص معاملہ پر قانون سازی کی ضرورت محسوس ہوتی ہے وہ وقتاً فوقتاً مختلف موقعوں پر قائم کر دی گئی ہیں۔ ان کی کسی مجموعی طور سے ماقبل قائم شدہ اصول کے تحت تشکیل نہیں دی گئی ہے۔ اس گونا گونی کی تخفیف اور ان میں کچھ یکسانی پیدا کرنے کی ضرورت ہے۔ یہ ضروری ہے کہ مختلف امور پر اپنے اپنے جداگانہ طریقوں سے عدل گستری کرنے والی متعدد نوعیت کی انفصالی جماعتوں میں ہم آہنگی پیدا کر کے ایک مربوط نظام قائم کیا جائے۔ ایک ہی قسم کے انفصالی افعال جن کی انجام دہی اس وقت علیحدہ علیحدہ قائم شدہ جماعتیں کرتی ہیں ضم کر دیے جائیں اور ایک ہی جماعت کے سپرد کر دیے جائیں۔ اور لوگوں کے ساتھ اصول انصاف برتنے کو پیش نظر رکھتے ہوئے پوری اسکیم کی تنظیم نو کی جائے۔ ان جماعتوں کا مجموعی طور سے ابھی تک کوئی مطالبہ نہیں کیا گیا ہے۔ انگلینڈ میں فرینک کیشن کی کی ہوئی تفتیش کے مثل یہاں بھی کسی تفتیش کی ضرورت ہے۔

مرکزی حکومت کی ۱۹۵۸ میں تقرر کی ہوئی راست ٹیکسوں کی انتظامی تحقیقاتی کمیٹی نے راست ٹیکسوں کے دائرہ میں رائج تشخیص عمل کے طریقوں پر غور کیا اور اس کی اصلاح کے لیے متعدد سفارشیں کیں جیساکہ اوپر ذکر ہو چکا ہے۔ چند مخصوص دائروں پر غور کرنے کے لیے چند دیگر کمیٹیاں قائم کی گئی ہیں۔ مثلاً حصول آراضی کمیٹی جس نے ۱۹۷۰ میں رپورٹ دی۔ کسٹم تنظیم نو کمیٹی جس نے ۱۹۵۸ میں رپورٹ دی قومی مزدوری کمیشن جس نے ۱۹۶۱ میں رپورٹ دی اور جس نے مزدوری کے متعلق قوانین کے دائرہ میں انفصالی طریقہ کار پر غور کیا لیکن ان تفتیشات نے اس دائرہ کے ایک مختصر جز پر ہی غور کیا ہے۔ اب بھی کثیر تعداد ایسی انفصالی جماعتوں کی باقی رہ گئی ہے جو روزانہ ہزارہا معاملات پر فیصلہ دیتی ہیں اور جن جماعتوں کے متعلق ابھی تک معلومات دستیاب نہیں ہوئی ہیں۔

انتظامی انفصال کی مکمل تحقیقات کرنا ضروری ہے تاکہ ان کی ساخت؛ اختیارات۔ فرائض منصبی اور طریقہ کار میں خامی معلوم کر کے ان میں مناسب رد و بدل کی جا سکے۔ تاکہ وہ انفصال کا ایک مؤثر ذریعہ بن سکیں اور ساتھ ہی ساتھ ایک طرف انتظامی ضروریات اور دوسری طرف افراد کے حقوق اور شہری تصورات کا صحیح توازن بھی کیا جا سکے۔

انگلینڈ میں انتظامیہ قانون کی ایک خاص صورت ٹریبونل کا نظام ہے۔ یعنی ایک ایسی انفصالی جماعت جس کے فیصلہ کی ذمہ داری کسی وزیر پر نہ ہو۔ ان میں سے زیادہ تر ٹریبونلوں میں عہدہ داران جزوی طور سے کام کرنے والے آزاد اشخاص ہوتے ہیں نہ کہ سرکاری ملازمین۔ یہ جماعتیں اس غرض کے لیے قائم کی جاتی ہیں کہ وہ کم و بیش عدالتی طریقہ سے فیصلہ دیں۔ یہ ایسے مقتدرے مختلف ہیں جس کو عموماً مختلف اقسام کے فرائض انجام دینے ہوتے ہیں جن میں فیصلہ کرنا بھی شامل ہے۔ متذکرہ اقسام کے ٹریبونل محض انفصالی جماعتیں ہوتی ہے جن کو دیگر عمل نہیں کرنا پڑتا بجز اس عمل کے جو ان کے انتظامی امور کے ضمنی ہیں۔ ایسے ٹریبونل کی ایک خصوصیت اس کا سیاسی اثرات سے آزاد رہنا اور نزاعات کا کم و بیش ایسی غیر جانب داری سے فیصلہ کرنا ہے جس غیر جانب داری سے کسی عدالت کا جج فیصلہ کرتا ہے۔ چونکہ وہ خود مختار ہوتا ہے اور کسی محکمہ کا اندرونی جز نہیں ہوتا اس لیے وہ ایسی جانب داری سے پاک ہوتا ہے جو کسی پالیسی پر عمل درآمد کرنے والا محکمہ اختیار کرتا ہے۔ فرینک کمیٹی نے اس نظریہ کو نامنظور کرکے کہ ٹریبونل انتظامیہ نظام کا جز متصور ہو اس خصوصیت کو اور زیادہ مستحکم کر دیا۔ اس نے کہا کہ اگرچہ یہ جماعتیں عدالتی نہیں ہیں کچھ بھی حکومتی محکمہ سے متعلق متصور نہیں کی جا سکتی ہیں۔ بلکہ بہتر یہ ہے کہ ان کو بجائے انتظامیہ مشینری کا ایک جز خیال کیے جانے کے پارلیمنٹ سے مہیا کی ہوئی فیصلہ کرنے کی ایک مشینری متصور کرنا چاہیے۔ بہت اہم صورت یہ ہے کہ خود پارلیمنٹ نے معاملات کا فیصلہ متعلقہ حکومت سے باہر رہ کر اور آزادانہ طور سے کیے جانے کی تجویز کی ہے۔ ان کی ان دو خصوصیات کی وجہ سے یعنی محکماتی قابو سے آزادی اور ان کا بلا شرکت غیرے اختیار انفصال، ان سے انصاف اور خارجی تصورات کے زیادہ اعلیٰ معیار کی توقع کی جاتی ہے بہ نسبت ان بظاہر عدالتی جماعتوں کے جن کا انتظامی محکمہ سے بہت قریبی تعلق ہو یا جو اس کے جز ہوں۔ انگلینڈ میں ایسے متعدد ٹریبونل ہیں اور رجحان یہ ہے کہ فیصلہ کرنے کا اختیار انہیں کو سپرد کر دیا جائے نہ کہ محکمہ کے افسران کو۔

کن صورتوں میں ٹریبونل عدالتوں سے مختلف ہوتے ہیں؟ عدالتوں کی چند بنیادی خصوصیات یہ ہیں۔ وہ مقررہ طریقہ کار اور قواعد شہادت کی پابند ہوتی ہیں۔ ان کی کارروائی عوام کے سامنے ہوتی ہے۔ قانونی پیشہ وران ان کے سامنے پیروی کر سکتے ہیں، ان کا عام اختیار سماعت ہوتا ہے۔ جج خود اجلاس میں بیٹھ کر معاملہ کی سماعت کرنے کے بعد اس کا فیصلہ کرتا ہے اور فیصلہ کے وجوہ ظاہر کرتا ہے۔ اور زیادہ اہم خصوصیت یہ ہے کہ چونکہ ان کے عہدہ کی مدت انتظامیہ کی خوشنودی سے بے بوث ہوتی ہے وہ انتظامیہ کے اثرات سے آزاد ہوتے ہیں۔ برخلاف اس کے ٹریبونل عموماً طریقہ کار انہ تجاویز اور قانون شہادت کے پابند نہیں ہوتے

ان کی کارروائی کا عوام کے سامنے ہونا ضروری نہیں۔ ۵۔ ان کا مخصوص اختیار سماعت ہوتا ہے۔ ان کے سامنے قانونی پیشہ وران کے پیروی کرنے کی قانونی ممانعت ہو سکتی ہے (اگرچہ اکثر ایسا نہیں ہوتا) خاص فرق ٹربیونلوں اور عدالتوں میں ان کے ممبران کا تقرر۔ تعیناتی ترقی اور خدمت کی شرائط مکمل طور سے انتظامیہ کے ہاتھ میں ہوتی ہیں۔ ان کی خدمت کا تحفظ اس قدر نہیں ہوتا جتنا ججوں کا ہوتا ہے۔ جج ایک معینہ عمر تک عہدہ پر برقرار رہتا ہے جب کہ ٹربیونل کے ممبروں کا تقرر چند سال یعنی ۵ یا ۷ سال کے لیے کیا جاتا ہے اور ان کا مکرر تقرر ہو سکتا ہے اور نہیں بھی۔ ٹربیونلوں کے ممبران کی حیثیت جج اور سرکاری ملازمین کے درمیان کسی مقام پر قائم ہوتی ہے۔ ماتحت عدالتوں کے ججوں کے برخلاف ٹربیونل کا ممبر تقرری وغیرہ کے معاملہ میں کسی بالا عدالت کے زیر قابو نہیں ہوتا لیکن اس کے ساتھ ساتھ اس کے اوپر انتظامیہ کا قابو بہ نسبت عام سرکاری بہت کم ہوتا ہے۔ ٹربیونل کو براہ راست کسی موضوعہ قانون سے اختیارات عطا کیے جاتے ہیں اور اسی لیے اس کے ممبران کی عام سرکاری ملازمین سے بالاحیثیت ہوتی ہے۔ اگر انفصالی افعال کو عدالتوں کے باہر جماعتوں کے سپرد کرنا ہے اور ایسا زمانہ حال کی ضروریات کو مدنظر رکھتے ہوئے کرنا پڑتا ہے تو ٹربیونل جن کی کیفیت اوپر بیان کی گئی۔ یہ انفصالی جماعتوں کی حیثیت سے عام عدالتوں اور انفصالی عمل کرنے والے محکموں سے زیادہ تسلیم کیے جانے کے قابل ہو سکتے ہیں۔ حکومتی محکموں سے آزاد رہتے ہوئے یہ ٹربیونل وہ نظریہ اختیار کر سکتے ہیں جو محکمانہ پالیسی کی طرف غیر جانب دارانہ رویہ اختیار کرتے ہوئے فیصلہ کرنے کے لیے ضروری ہے اور جس کا اختیار کرنا کسی سرکاری ملازم یا محکمہ کے لیے ممکن نہیں ہے۔ محکمانہ پالیسیوں کے ساتھ سرکاری ملازمین کا ذاتی تعلق، وران پر عمل درآمد کرنے کی ان کی شدید خواہش ان کے لیے غیر جانب دارانہ رویہ اختیار کرنے کی بہت کم گنجائش چھوڑتی ہے۔ مزید یہ کہ ٹربیونل کے ممبروں کا تقرر کسی خاص معاملہ کے متعلق عمل کرنے کی ضروری خصوصی قابلیت اور مہارت رکھنے کی بنا پر کیا جاتا ہے۔ وہ باحیثیت اشخاص ہوتے ہیں۔ متعدد حالات میں ان کا تقرر ہائی کورٹ کے عہدہ پر قائم یا سبکدوش ججوں میں سے کیا جاتا ہے۔ ان کے خصوصی رتبے، حیثیت اور قابلیت سے افسران پر ایسا دماغی اثر پڑتا ہے کہ وہ ان کے عمل میں مداخلت نہیں کرتے اور ان سے عوام کو اطمینان ہوتا ہے کہ ان کے حقوق نظر انداز نہیں کیے جائیں گے۔ سرکاری ملازم کی صورت بہت مختلف ہے اوپر دیے ہوئے وجوہ سے سرکاری ملازم ایسا غیر جانب دارانہ رویہ نہیں اختیار کر سکتا۔ اگر کوئی ہدایت جائز طور سے اس کے بظاہر عدالتی عمل کے متعلق نہ بھی دی جا سکے پھر بھی اس کا بالا افسر اس کو پس پردہ ہدایت دے سکتا ہے۔ اور ایسا اکثر ہوتا بھی ہے۔ اگر وہ اس کی تعمیل نہ کرے تو اس کی عہدہ دارانہ زندگی متاثر ہو جائے

یعنی اس کی ترقی روکی جاسکتی ہے۔کسی کم ذمہ داری کے منصب پر اس کو تعینات کیا جا سکتا ہے۔ اور کسی نہ کسی بنا پر اس کے خلاف تادیبی کارروائی بھی کی جاسکتی ہے ٹریبونل کے ممبران پر ایسے خطرے نہیں پیدا ہوتے۔

یہ امر کہ یہ صرف ایک خیالی خوف نہیں ہے اور یہ کہ زندگی میں ایسے واقعات اکثر پیش آتے ہیں ایک مقدمہ کا حوالہ دے کر بخوبی ثابت کیا جا سکتا ہے۔ بھیاد یالؔ بنام بیوپاری ٹیکس افسر میں بکری ٹیکس میں کسی تشخیص کے معاملہ میں اگرچہ بکری ٹیکس افسر کی رائے ثابت شدہ واقعات کی بنا پہ تھی کہ زیر تشخیص شخص پر ٹیکس ادا کرنے کی کوئی ذمہ داری عاید نہیں ہوتی ہے پھر بھی اس نے اس معاملہ کو معاون کمشنر سے رجوع کر دیا۔ دونوں افسران کے درمیان چند مراسلات کے بعد بکری ٹیکس افسر نے تشخیص کا حکم اس شخص کے خلاف صادر کر دیا۔اس بنا پر نہیں کہ اس کو تشخیص کی صحت پر یقین تھا بلکہ معاون کمشنر کی بنا پر سپریم کورٹ نے اس معاملہ کے متعلق کہا" اس معاملہ کو برتنے کے لیے یہ غیر مناسب طریقہ تھا" اگر معاون کمشنر خود اس معاملہ پر عمل کرتا تو وہ تشخیص کا حکم صادر کرتے وقت خود اپنے وجوہ ظاہر کرتا۔ ان وجوہ کی جانچ اپیل یا دیگر کارروائی میں کی جاتی۔ مگر جب تشخیص کا عمل بکری ٹیکس افسر کے سپرد تھا تو تشخیص کرنا اور اس کے وجوہ ظاہر کرنا خود اُس کا فعل ہونا چاہیے۔ زیر غور معاملہ میں اگرچہ بکری ٹیکس افسر کو یقین تھا کہ ٹیکس ادا کرنے کی کوئی ذمہ داری نہیں عاید ہوتی ہے پھر بھی اس نے خاموشی سے معاون کمشنر کی ہدایت کی بنا پر حکم صادر کر دیا۔ یہ سب متعلقہ شخص کے پس پشت ہوا اور اس کو معاون کمشنر کے وجوہ کی تردید کرنے کا کوئی موقع نہیں ملا۔ عدالت کو اس اختیار کئے ہوئے طریقہ کار پر تعجب ہوا۔ کیونکہ وہ طریقہ ایسا تھا جس سے بکری ٹیکس محکمہ کے منصفانہ اور بجا طور سے اپنے فرائض کی انجام دہی کے متعلق اعتماد اُٹھ جانے کا احتمال تھا۔ روزمرہ ایسے ہی واقعات بغیر متعلقہ شخص کے علم میں آئے اور بغیر عدالتی نظر ثانی کا موقعہ دیئے ہوئے پیش آتے رہتے ہیں۔ ایسے غیر منصفانہ طریق عمل میں تخفیف خود مختار ٹریبونل کر سکتا ہے۔

سب سے زیادہ کمی ہند کے انتظامی قانون میں یہ ہے کہ ٹریبونل کے وضع کی زیادہ جماعتیں نہیں ہیں صرف چند ایسی ہیں جو "ٹریبونل" کے تصرات کے قریب آتی ہیں۔ آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل ایک اس قسم کی ٹریبونل ہے جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا ہے وہ وزارت مالیات سے آزاد ہے اور وزارت قانون کے تحت ہے۔ وہ آمدنی ٹیکس کا مقتدر نہیں ہے۔ لہٰذا اس کو راست ٹیکس کا مرکزی بورڈ ہدایات نہیں جاری کر سکتا۔ وہ ایک

---

ل- 767. SC-1950.AIR

تفصیلی طریقہ کار استعمال کرتا ہے اور اس کے ممبران باحیثیت اشخاص ہوتے ہیں۔ ریلوے شرح ٹربیونل تومیانے کے متعلق توانین کے تحت قائم کیے ہوئے ٹربیونل و مزدوری ٹربیونل اس زمرہ میں آتے ہیں۔ ان میں تقرر کیے ہوئے ممبران اہلیت اور قابلیت رکھنے والے اشخاص ہوتے ہیں لیکن زیادہ تر ہند میں انفصالی عمل محکمات کے افسران کے ذریعہ کیا جاتا ہے۔ ترقی اور اصلاح کا رجحان ہند میں ایسے خود اختیار ٹربیونلوں کو قائم کرنے کی طرف ہونا چاہیے۔ وقتاً فوقتاً ایسی تحریک بھی کی گئی ہے مثال کے طور پر حال ہی میں انتظامی اصلاح کمیشن کی تقرر کی ہوئی عاملہ جماعت نے توجہ دلائی کہ کسٹم کے معاملات کو فیصل کرنے کے لیے آزاد ٹربیونلوں کو قائم کرنے کی موافقت میں عوام کی رائے کافی مستحکم ہورہی ہے۔ اس رائے کی خاص وجہ یہ کہی گئی کہ ایسی آزاد مشینری عوام کو یقین دلائے گی کہ فیصلہ صحیح اور منصفانہ طور سے اور بغیر محکماتی جانب داری کے کیا جائے گا۔ جب کہ فی الحال اگر چہ فیصلے صحیح اور منصفانہ بھی ہوں۔ تب بھی جانب داری کا احساس دماغ میں قائم رہے گا۔ انتظامی اصلاح کمیشن کی تحقیقاتی جماعت نے بھی اپنی رپورٹ میں تحریک کی کہ کسٹم کے دائرہ میں مرکزی حکومت کے اپیلی ادارہ کی جگہ لینے کے لیے ایک اپیلی ٹربیونل قائم کرنا چاہیے۔

انگلینڈ میں ٹربیونلوں کے کارکنان کی اہلیتوں میں اضافہ اور ان کو انتظامیہ سے آزاد کرکے ٹربیونل کے نظام میں مزید اصلاح کرنے کے لیے اقدام کیے گئے ہیں۔ یہ کام فرینک کمیشن کی تحریک پر عمل کرتے ہوئے ٹربیونل اور تحقیقات ایکٹ ۱۹۵۸ کو پاس کرکے انجام دیا گیا۔ ایک امر جس کو کمیٹی نے بہت زیادہ اہمیت دی ٹربیونلوں کی "غیر جانب داری" تھی۔ یعنی ان کی تحقیقات کے موضوع سے متعلقہ محکمہ کے واقعی اور ظاہری اثرات سے ان کا بری رہنا۔ لہٰذا ایکٹ کی تجویز کی رو سے ایکٹ میں مذکورہ ٹربیونلوں کے چیرمین کو متعلقہ وزیر لارڈ چینسکر کے نامزد کیے ہوئے پینل (جماعت) میں سے منتخب کرے گا۔ ٹربیونلوں کے دیگر ممبران کا تقرر وزیر ایکٹ سے قائم کی ہوئی ٹربیونل کو کونسل کے ممبروں کے متعلق کسی عام سفارش کا لحاظ رکھتے ہوئے کرے گا۔ صراحت کیے ہوئے ٹربیونلوں کے ممبروں کی عہدہ دارانہ مدت کو ختم کرنے کے اختیار کو متعلقہ محکمہ بغیر لارڈ چانسلر کی اجازت کے استعمال نہیں کرے گا۔ چند ٹربیونلوں کے چیرمینوں کے لیے قانونی اہلیت رکھنا لازم ہے۔ زیادہ تر معاملات میں قانونی مساوات بہ ہائی کورٹ میں اپیل کرنے کا حق دیا گیا۔ ٹربیونلوں کی کونسل ٹربیونلوں کی کثیر تعداد کی ساخت اور افعال پر نظر رکھے گی۔ ٹربیونلوں کے نظام اور طریقہ کار پر نگرانی رکھنے اور وقتاً فوقتاً اپنی سفارشوں کے ذریعہ انفصالی اصول کو مستحکم بنانے کی غرض سے قائم کی ہوئی یہ ایک خود اختیار کونسل ہے۔

انگلینڈ میں انتظامی انفصال کے اصول کی اصلاح کے لیے کچھ مزید تحریکات کی گئی ہیں۔ مثلاً:

(۱) ایسے قانونی اور واقعاتی مسائل کے متعلق فیصلہ جس میں کوئی پالیسی کا سوال نہ پیدا ہوتا ہو خود وزیر نہیں کرے گا نہ افسران اس کے نام سے کریں گے۔ اس نقطۂ نظر سے ہند میں کسٹم کی تشخیص کے پہلی طریقہ کار میں تغیر کرنے کی ضرورت ہے۔ (۲) قانونی یا واقعاتی مسائل کو فیصل کرنے یا معیار کا اطلاق کرنے والے ٹریبونلوں کے کارکنان کو ان کے محکمہ سے متعلقہ محکمہ سے آزاد رکھنا چاہیے۔ (۳) کارکنان کی عہدہ دارانہ مدت کا تحفظ ہونا چاہیے اور ان کو ایسا مشاہرہ ملنا چاہیے کہ وہ اپنے فرائض بخوبی انجام دے سکیں۔ (۴) جہاں قانونی اور واقعاتی مسائل پیدا ہوتے ہوں وہاں کم سے کم ایک ممبر قانون داں ہونا چاہیے اور ایک ممبر کو خصوصی علم رکھنا چاہیے۔ جہاں ایسا علم فیصلہ کرنے میں مدد دینے کے لیے درکار ہو اور جہاں معیارات کا اطلاق کیا جانا ہو۔ ہند میں آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل ایسی مثال ہے جہاں اس اصول کا اطلاق کیا گیا ہے۔ (۵) اپیلی نظام قائم کرنا چاہیے تاکہ فیصلوں سے رنج رسیدہ شخص بالاتر ٹریبونل سے اپیل کرسکے اور آخر میں قانونی مسئلہ عدالت تک پہنچ سکے۔ آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل کا ہائی کورٹ کو رجوع کرنا اس کی مثال ہے۔ ہند میں دیگر معاملات میں بھی اس طریقہ کار کو اختیار کرنا چاہیے۔

ایک شخص اندازہ لگانا چاہے گا کہ آیا انتظامی انفصال کی اصلاح کے لیے انگلینڈ میں حال ہی میں قائم کیے ہوئے اصولوں کا اطلاق ہند کے حالات پر کیا جا سکتا ہے یا نہیں۔ اب وقت آگیا ہے جب عدالتوں کے باہر انفصالی نظام کی مکمل تفتیش ہونی چاہیے اور اس پر بخوبی غور کرنا چاہیے تاکہ دیگر ترقی یافتہ ممالک میں انتظامی قانون کے بڑھتے ہوئے تصورات کی روشنی میں یہاں بھی مناسب ہم آہنگی اور اصلاح کی جائے۔

••

# باب (۶)

# بظاہر عدالتی مقتدران پر اطلاق اصول اور طریقہ کار
# قدرتی انصاف کے اصول

## تمہید

ہند کے انتظامی قانون کا یہ طے شدہ اصول ہے کہ بظاہر عدالتی جماعت کو اپنے کارہائے منصبی کی انجام دہی میں قدرتی انصاف کے اصولوں کے مطابق عمل کرنا ہے۔ یہ اصول انگلینڈ سے لیا گیا ہے جہاں مقامی حکومتی بورڈ بنام ارلچ میں لارڈ ہلڈین (HALDANE) نے کہا۔

"مائی لارڈس۔ جب اپیل کو فیصل کرنے کا فرض عائد کیا گیا ہو تو فیصل کرنے والے شخص کو لازم ہے کہ وہ عدلیہ طور سے عمل کرے اور اس کو رجوع کیے ہوئے مسئلہ کو غیر جانبدارانہ طور سے برتے اور ہر فریق کو اپنے معاملے کو بخوبی پیش کرنے کا موقع دے۔ عدل گستری کے فرائض کو انجام دینے والے ٹربیونل کی مستعدی اور احساس ذمہ داری کی مطابقت میں فیصلہ ہونا چاہیے لیکن اس سے یہ مطلب نہیں نکالا جاسکتا کہ ہر ایسے ٹربیونل کا طریقہ کار یکساں ہو۔

لہٰذا بارہا کہا گیا ہے کہ بظاہر عدالتی جماعت کو قدرتی انصاف کے اصولوں کے بموجب عمل کرنا چاہیے۔ اگرچہ ایسی جماعت بہ حیثیت عدالت عمل نہ بھی کرتی ہو تو بھی فریقین کے

---

ا (1915) A.C. 120

نزاعی مطالبات کو فیصل کرتے وقت اس کو بہ حیثیت منصفانہ اور نصفتی (EQUITY) طور سے عمل کرنا چاہیے۔

عام طور سے کہا جا سکتا ہے کہ قدرتی انصاف کا اصول معنوی منصفانہ سماعت ہے منصفانہ سماعت کے (جس کو AUDI ATTIRAM PARTIM بھی کہتے ہیں) متعدد عناصر ہیں یعنی نزاع کو فیصل کرنے والے مقتدر کو جانبداری سے پاک ہونا چاہیے۔ متعلقہ فریق کو مناسب نوٹس دینا چاہیے۔ اس کو وہ متعلقہ یا مادی شہادت جو اس کے خلاف ہو دکھایا جانا چاہیے۔ اس کو اپنے دفاع کے لیے مناسب موقع دینا چاہیے۔ وغیرہ۔ لیکن کس حد تک ان عناصر کا اطلاق کیا جائے ایک لوچ دار مسئلہ ہے۔

منصفانہ سماعت کے اصول جکڑے ہوئے اور معیّن نہیں ہیں۔ بلکہ ایک حد تک مبہم اور غیر واضح ہیں۔ سپریم کورٹ نے بار بار کہا ہے کہ قدرتی انصاف کے اصول باقاعدہ وضع کیے ہوئے نہیں ہیں اور یہ کہ سماعت کے لیے کسی معاملہ میں معقولیت کا معیار غیر تغیر پذیر نہیں ہو سکتا۔ اور اس سوال کو کہ آیا کسی مخصوص معاملہ میں قدرتی انصاف کی خلاف ورزی کی گئی ہے یا نہیں معاملہ در معاملہ عدالت کو طے کرنا ہوتا ہے۔ عدالتوں کو مطمئن ہونا پڑتا ہے کہ متعلقہ شخص کو واجب موقع متعلقہ انتظامی مقتدر کو اس بات کا یقین دلانے کا مل گیا ہے کہ ان وجوہ کا جن کی بنا پر کارروائی کی جانی ہو کوئی وجود نہیں ہے اور اگر ہے بھی تو ان کی بنا پر کارروائی کا کیا جانا حق بجانب نہ ہوگا۔ منصفانہ سماعت کا تصور لوچ دار ہے اور اس نوعیت کا نہیں ہے کہ اس کی کوئی جامع اور آسان تعریف کی جا سکے۔ اس سوال کو کہ آیا کسی مخصوص حالات میں متعلقہ شخص کو سنے جانے کا مناسب موقع دیا گیا تھا یا نہیں اخیراً عدالت کو طے کرنا پڑتا ہے اور یہ فیصلہ ہر ایک معاملہ کے مخصوص واقعات اور حالات پر مبنی ہوتا ہے۔ ان واقعات اور حالات میں متعلقہ ٹریبونل کی ماہیت کی جانے والی کارروائی کی نوعیت جن کی بنا پر کارروائی کرتی ہو۔ مواد جس کی بنا پر الزامات لگائے گئے ہوں۔ اس شخص کا رویہ جس کے خلاف کارروائی کی جاتی ہو۔ ایسی کارروائی کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا موقع۔ جواب دہی میں لیے ہوئے عذرات کی ماہیت۔ مزید موقع دیے جانے کی استدعا اگر کی گئی ہو۔ اس کا اپنے طرز عمل سے یا دیگر طور سے جملہ الزامات یا چند کا تسلیم کرنا اور ایسے دیگر معاملات جو منصفانہ فیصلہ دینے کے لیے ضروری ہوں شامل ہیں۔ بنیادی طور سے منصفانہ سماعت کے اجزا میں اس ایکٹ کے بموجب

جس کے تحت متعلقہ تمنہ۔ تاہم کیا گیا ہو اور تحقیقات کے موضوع کے لحاظ سے تغیرات ہوتے رہیں گے۔

قدرتی انصاف کا یہ تقاضا نہیں ہے کہ کارروائی ایسی بے ضابطہ ہو جیسی کہ عدالت میں ہوتی ہے بظاہر عدالتی جماعت پر شہادت ہند ایکٹ کا اطلاق نہیں ہوتا ہے واقعہ یہ ہے کہ عدالتی نظام کے باہر انفصالی جماعتوں کے قائم کرنے کا منشا ہی فوت ہو جائے گا۔ اگر کارروائی ایسی با ضابطہ اور تفصیلی ہو جیسی کہ عدالت میں ہوتی ہے۔ لہٰذا کوشش یہ ہوتی ہے کہ انصاف اور منصفانہ طریق کار کو ترقی دینے کی غرض سے ایسی جماعتوں کے طریق کار کی با ضابطگی کو طریق کار کے بنیادی تصورات سے کم سے کم مطابقت رکھتے ہوئے کم رکھنا چاہیے۔

انفصالی جماعتوں کو خود اپنے طریقہ کار کی ضابطہ بندی کرنے کی زیادہ آزادی ہوتی ہے اس شرط کے تابع کہ متعلقہ شخص کو اپنا معاملہ پیش کرنے کا مناسب موقع مل جائے۔ لہٰذا سماعت کا طریقہ ٹربیونل بہ ٹربیونل مختلف ہوتا ہے۔ چند معاملات میں زیادہ با ضابطہ طریقہ کار پر اصرار کیا جاتا ہے۔ مثال کے طور پر ملازمت کی برطرفی میں جہاں دستور کی دفعہ ۳۱۱ کا اطلاق ہوتا ہے، عدالتیں با ضابطہ طریق کار پر اصرار کرتی ہیں۔ اسی طرح آجر کی اجیر کے خلاف مزدوری کے معاملہ میں تحقیقات میں سپریم کورٹ نے بے انصافی کا شکار بن جانے کے خطرہ کو رفع کرنے کے لیے سماعت کے بہت سخت معیارات قائم کیے ہیں۔ مثلاً گواہان سے جرح کرنے کا حق اس تحقیقات کا ایک اہم عنصر متصور کیا جاتا ہے جب کہ یہ امر ٹیکس کے معاملات میں تصور نہیں کیا جاتا۔

بسا اوقات وہ ایکٹ جس کے تحت بظاہر عدالتی جماعت عمل کرتی ہے خود تفصیلی طریقہ کار قائم کر دیتا ہے لیکن عام طور سے متعلقہ ایکٹ یا تو طریقہ کار کے معاملہ پر بالکل خاموش رہتا ہے یا صرف حکم دیتا ہے کہ کارروائی کرنے کے قبل فریقوں کو سن لیا جائے یا کسی طریقہ کار کے اصول کو ایک ڈھانچہ کی شکل میں قائم کر دیتا ہے۔ ایسے جملہ معاملات میں اگر عمل بظاہر عدالتی ہو تو عدالتیں قدرتی انصاف کے اصولوں کو عائد کرتی ہیں اور اس جماعت کے فیصلہ کو باطل قرار دیتی ہیں اگر قدرتی انصاف کی خلاف ورزی کی گئی ہو۔ اگرچہ عدالتیں قدرتی انصاف کے مطلوب ہونے کو ایکٹ سے اخذ کرتی ہیں مگر کوئی قانونی تجویز خواہ واضح طور سے خواہ معنوی طور سے قدرتی انصاف کے کسی اصول کے اطلاق کو خارج کر سکتی ہیں۔

# جانبداری

عدلیہ عمل کا لازمی عنصر یہ ہے کہ جج کو غیر جانب دار اور بے لوث ہونا چاہیے اور وہ اس قابل ہو کہ اپنے دماغ کو خارجی طور سے اس کے سامنے زیر غور نزاعی معاملات پر لگا سکے۔ اگر جج جانب داری کرے یا ایسے حالات ہوں جن کے اثرات سے وہ بجا طور سے ایک فریق کی دوسرے کے خلاف پاس داری کرے تو اس کے سامنے کی ہوتی کارروائی باطل ہوگی۔ عام طور سے کہا جاسکتا ہے کہ اس قسم کے اصول کا بہ ظاہر عدالتی جماعت پر بھی اطلاق ہونا چاہیے اگر بالکل مکمل طور سے نہیں تو چونکہ جہاں انتظامیہ خود اپنے اور دیگر فرد کے درمیان نزاع کا فیصلہ کرتا ہو تو لازم ہے کہ انتظامیہ سرکاری امور اور پالیسی کی طرف جانب داری کرے گا۔ اس سے اس قسم کی خالص جانب داری کی توقع نہیں ہو سکتی ہے جو جج کی خصوصیت ہوتی ہے۔ یہ جانبداری کسی شخص کو دو وجوہ سے فیصلہ کرنے والے مقتدر کی حیثیت سے عمل کرنے کے قابل بنا دیتی ہے۔ (۱) کوئی شخص خود اپنے ہی معاملہ کو فیصل کرنے والا نہیں ہو سکتا۔ (۲) انصاف نہ صرف کیا جائے بلکہ کیا ہوا ظاہر ہونا چاہیے۔ ان دونوں وجوہ کے تحت ضروری نہیں ہے کہ ثابت کیا جائے کہ فیصلہ جانبداری کی بنا پر کیا گیا ہے۔ یہ کافی ہے اگر جج سے منصفانہ طرز عمل پر شبہ پیدا ہوا یا اس کی حالت ایسی ہو کہ عوام میں عام طور سے عدل گستری کے منصفانہ طرز پر شبہ پیدا کرے۔ جانب داری عموماً تین اقسام کی ہوتی ہیں (۱) مالی جانب داری (۲) ذاتی جانب داری۔ (۳) معاملہ کے موضوع کی بابت جانب داری۔

# مالی جانبداری

مالی مفاد خواہ کتنا ہی خفیف اور غیر اہم کیوں نہ ہو کسی شخص کو بہ حیثیت جج عمل کرنے کے لیے نااہل بنا دیتا ہے۔ انگلینڈ میں ایک عوامی محدود کمپنی نے مالک مکان پر اس معاملہ کی بابت نالش دائر کی جس میں کمپنی کا مفاد تھا۔ لارڈ چینسلر نے جو اس کمپنی میں حصہ دار تھے اس نالش کی سماعت کر کے مانگی ہوئی دادرسی دے دی۔ لارڈ چانسلر کا اس کمپنی میں مفاد ہونے کی وجہ سے ہاؤس آف لارڈس نے اس فیصلہ کو باطل قرار دیا۔ بہ ظاہر عدالتی کارروائی میں بھی اسی اصول کا اطلاق ہوتا ہے۔ لہٰذا جہاں علاقائی مقتدر نقل و حمل نے اپنے ایک ممبر

کو پرمٹ دے دیا عدالت کو اس مقتدر کی جانب داری کی وجہ سے اس کو باطل قرار دینے میں کچھ تامل نہیں ہوا۔

# ذاتی جانبداری

متعدد ایسے حالات ہو سکتے ہیں جو نزاع کے کسی فریق کے خلاف جج کی جانب داری پیدا کر سکتے ہیں وہ کسی فریق کا دوست یا رشتہ دار ہو سکتا ہے۔ یا اس کو اس سے کوئی کاروباری یا پیشہ ورانہ تعلق ہو سکتا ہے۔ یا اس سے ذاتی عداوت یا مخاصمت ہو سکتی ہے۔ یہ جملہ حالات کسی فریق کے موافق یا اس کے خلاف جانب داری پیدا کر سکتے ہیں اور کسی شخص کو بحیثیت جج عمل کرنے کے لیے نااہل بنا دیتے ہیں۔ ایک بھدے قسم کی جانب داری وہ ہوتی ہے جب کسی فیکٹری کا منیجر کسی ایسے کام گر کے خلاف تحقیقات کرے جس کے خلاف اس پر حملہ کرنے کا الزام لگایا گیا ہو۔ یا جب کوئی شخص کسی گرام پنچایت کی پوری بنچ میں بیٹھ کر خود اپنے ہی خلاف صادر کیے ہوئے حکم سزا کی اپیل سنے۔ یا جب فیصلہ کرنے والا کسی فریق کا رشتہ دار ہو۔ یا جب ایک شخص کسی انتخابی بورڈ میں بیٹھ کر کسی ایسے منصب کے لیے کسی شخص کا انتخاب کرے جس کے لیے وہ خود ہی امیدوار ہو ایسی صورت میں بھی جب اس کے نام پر غور کیے جانے کے وقت وہ بورڈ میں نہ بھی بیٹھا ہو۔

منرل ڈولپ منٹ لمیٹیڈ بنام ریاست بہار میں وزیر مال نے کسی آراضی کے متعلق عرضی گذار کے لائسنس کو منسوخ کر دیا۔ تنسیخی کارروائی بظاہر عدالتی تھی۔ اور یہ پتہ چلا کہ وزیر اور عرضی گذار میں سیاسی رقابت تھی۔ اور وزیر نے ایک فوجداری کا مقدمہ بھی اس کے خلاف دائر کیا تھا۔ یہ قرار پایا کہ چونکہ وزیر کو عرضی گذار کے خلاف جانب داری تھی اس کو تنسیخی کارروائی میں حصہ نہیں لینا چاہیے تھا۔

انگلینڈ کے قانون کے تحت جانب داری کی جانچ کا طریقہ یہ تھا کہ آیا جانب داری کا قوی احتمال تھا یا نہیں اور حال ہی تک یہ عدالت کا کام تھا کہ وہ خود طے کرے کہ آیا معاملہ کے حالات میں ایسے احتمال کا وجود تھا یا نہیں۔ میٹرو پولیٹن پراپرٹیز کمپنی بنام لے نن میں

---

-1968) WLR - 815 ﷺ -468 -SC-1960-AIR-

جانچ کے طریقہ میں زیادہ وسعت پیدا کر دی گئی۔ اس میں قرار پایا کہ اس سوال کی تحقیق کہ آیا جانب داری کا کوئی احتمال تھا یا نہیں، صحیح معقول اشخاص کے نظریات کے حوالہ سے کرنی چاہیے یعنی کیا وہ سمجھتے تھے کہ جانب داری کا واقعی احتمال تھا۔ لہٰذا جانب داری کے سوال کو عدالت اس بنا پر طے نہیں کرے گی کہ آیا خود اس کے دماغ میں اس کا احتمال تھا یا نہیں بلکہ اس جانچ کے طریقہ کو استعمال کرے گی کہ آیا معقول اشخاص کی اس معاملہ میں کیا رائے ہو سکتی تھی۔ یعنی کیا ایسے حالات میں ان کو جانب داری کا شبہ ہو سکتا تھا۔ اگر عدالت یہ محسوس بھی کرے کہ کوئی جانب داری نہیں تھی پھر بھی وہ فیصلہ کو باطل قرار دے سکتی ہے اگر معقول اشخاص کو متعلقہ انفصالی جماعت کے کسی ممبر کے خلاف جانب داری کا شبہ ہو۔ یہ نیا نکالا ہوا جانچ کا طریقہ "معقول شبہ" پر مبنی ہے۔ ابھی تک عدالتوں نے اس جانچ کے طریقہ کی تائید نہیں کی تھی مگر اب انگلینڈ کا عدلیہ نظریہ اس وسیع اصول کو تسلیم کر رہا ہے۔

ہند میں شروع سے ہی وہی جانچ کا طریقہ استعمال کیا جا رہا ہے جو انگلینڈ میں لیزن کے مقدمہ میں قائم کیا گیا۔ مانک لال بنام پریم چند نے راجستھان ہائی کورٹ کے ایک ایڈوکیٹ مانک لال پر شبہ ورانہ بد اطواری کا استغاثہ دائر کیا۔ اس معاملہ کی تحقیقات کرنے کے لیے ہند کے چیف جسٹس کی تقرر کی ہوئی بار کونسل ایک چیرمین اور دو دیگر ممبران پر مشتمل تھی۔ چیرمین نے اس سے قبل ایک مقدمہ میں پریم چند کی نمائندگی کی تھی مگر وہ ایک سینیئر ایڈوکیٹ تھے اور ایک وقت میں راجستھان ہائی کورٹ کا ایڈوکیٹ جنرل رہ چکا تھا۔ سپریم کورٹ کو یہ فرض کرنے میں کوئی تامل نہیں ہوا کہ چیرمین کا اپنے موکل سے کوئی رابطہ نہ تھا اور نہ اس کو یاد تھا کہ اس نے کسی معاملہ میں اس کی نمائندگی کی تھی لہٰذا عدالت مطمئن تھی کہ جانب داری کا کوئی واقعی احتمال نہ تھا۔ پھر بھی اس نے فیصلہ دیا کہ اس اصول کی بنا پر کہ "عدل نہ صرف کیا جائے بلکہ اہل مقدمات کو کیا ہوا ظاہر بھی ہو" چیرمین ایسا عمل کرنے کے لیے نااہل تھا۔ واقعی طرف داری کے ثبوت کی ضرورت نہیں بلکہ جانب داری کے امکان کو فرض کرنے کے لیے معقول وجہ ہی کافی ہے۔ عدالت نے ذہن دیا کہ جج کو عدلیہ اور خارجی طور سے اور غیر جانب داری سے عمل کرنا چاہیے۔ ایسے معاملہ میں

---

925 - SC - 1957 - AIR. ۱

جانچ کا طریقہ یہ نہیں ہے کہ آیا فیصلہ جانب داری سے واقعی متاثر ہوا یا نہیں بلکہ یہ ہے کہ آیا اہلِ مقدمات کو معقول طور سے احتمال ہو سکتا تھا کہ ٹربیونل کے کسی ممبر سے منسوب کی ہوئی جانب داری کی وجہ سے اخیری فیصلہ ان کے لیے مضرت رساں ہوا۔ اس اصول کو سپریم کورٹ نے اے۔ کے۔ کاری پک بنام ہند میں دہرا دیا۔

درمیانی حد پر واقع حالات کے بارے میں یہ طے کرنا آسان نہیں ہے کہ آیا جانبداری کی وجہ سے کارروائی باطل ہوگئی یا نہیں۔ مثال کے طور پر ایک مشکل معاملہ کا ذکر نیچے کیا جا رہا ہے۔ ایک سرکاری ملازم نے دو وزیروں پر تہمت لگائی۔ ان میں سے ایک کے ماتحت کلکٹر نے اس معاملہ کی تحقیقات کی۔ گجرات کے ہائی کورٹ نے اس کو باطل قرار دینے سے انکار کر دیا کیونکہ اس کی رائے میں کوئی معقول وجہ جانبداری کو فرض کرنے کی نہیں تھی۔ اس فیصلہ پر یہ رائے زنی کی جا سکتی ہے کہ جانب داری کا قیاس رفع نہیں کیا جا سکتا جب ایک ماتحت ایسے معاملہ کی تحقیقات کرے جس میں اس کے بالا افسر پر کوئی الزام لگایا ہو۔

جانب داری کا بدنیتی سے امتیاز کرنا بھی ضروری ہے۔ جب کہ جانبداری کا تصور "بظاہر عدالتی عمل" سے متعلق ہے۔ بدنیتی کا سوال انتظامیہ عمل کی نسبت پیدا ہوتا ہے مگر بسا اوقات عدالتوں نے ان دونوں اصطلاحات کو متبادل طور سے استعمال کیا ہے۔ جانب داری کی صورت میں صرف اس کے امکان کو ثابت کرنا کافی ہوتا ہے اور یہ امر نا اہلیت قایم کرتا ہے۔ اگر متعلقہ امر بہ ظاہر عدالتی ہو۔ بدنیتی کی صورت میں واقعی مضرت ثابت کرنا پڑتی ہے۔ مثلاً اختیار استعمال کرنے والا مقتدر غیر متعلقہ اور بیرونی تصورات سے یا ذاتی عداوت سے متاثر ہوا۔ یہ امر متعلقہ حکم کو باطل کر دیتا ہے۔ بغیر اس لحاظ کے کہ وہ عمل بظاہر عدالتی یا انتظامیہ تھا۔ عموماً بدنیتی کا عذر انتظامیہ عمل کے خلاف کیا جاتا ہے۔

نیچے ذکر کیے ہوئے سپریم کورٹ کے دو معاملات سے جانب داری اور بدنیتی میں امتیاز بخوبی واضح ہو جاتا ہے۔ منرل ڈویلپمنٹ کمپنی کا معاملہ جس کا ذکر اوپر آچکا ہے۔ جانب داری کے زمرہ کے معاملات میں آتا ہے کیونکہ متعلقہ کارروائی بہ ظاہر عدالتی تھی۔ عدالت نے اس بات کی تحقیق کرنے کی کوشش نہیں کی کہ آیا فیصلہ کرنے والے نے فیصلہ واقعی عداوت سے متاثر ہو کر

---

ا۔ A.I.R. 1970 S.C. 150۔

کیا تھا یا نہیں۔ مگر پرتاب سنگھ بنام ریاست پنجاب بدنیتی کے زمرہ میں آتا ہے۔ اس مقدمہ میں وزیر اعلیٰ نے اپیل کرنے والے کے خلاف تحقیقات کیے جانے کا حکم دیا۔ اور تحقیقات کے دوران اس کو معطل کر دیا۔ کارروائی کی شروعات انتظامیہ طور سے ہوئی۔ اپیل کرنے والے نے عذر کیا کہ وزیر اعلیٰ نے اس کے خلاف عداوت کی وجہ سے عمل کیا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ وزیر اعلیٰ نے اس الزام سے واضح طور سے انکار نہیں کیا اور یہ ثابت کرنے کے لیے کہ اس کے خلاف کارروائی وزیر اعلیٰ کی ذاتی عداوت کی وجہ سے شروع کی گئی تھی، دستاویزات اور ٹیپ رکارڈنگ کی شکل بہت کافی شہادت تھی۔

# معاملے کے موضوع کے متعلق جانبداری

معاملہ کے موضوع کے متعلق جانب داری جج کے اس موضوع سے عام دلچسپی کی وجہ سے جس کا اظہار کسی نجی جماعت سے اس کے بہ حیثیت ممبر یا دیگر طور سے تعلق سے ہوتا ہے یا اس کا اپنی سرکاری حیثیت سے انتظامیہ سے تعلق کی وجہ سے یا اس کے اقوال وغیرہ کی وجہ سے پیدا ہوتی ہے۔ عموماً ایسے امور نا اہلیت نہیں پیدا کرتے ہیں جب تک کہ فیصلہ کرنے والے نے اس معاملہ سے اپنا بالکل اتحاد نہ کر لیا ہو۔

## (۱) طرفداری یا تحقیقات سے تعلق

مرلی دھر بنام قدم سنگھ میں ایک انتخابی ٹربیونل کا چیرمین عرضی گذار کے انتخاب کی نزاع کو فیصل کرنے کا نا اہل قرار دیا گیا اس بنا پر کہ چیرمین کی بیوی کانگریس پارٹی کی ممبر تھی اور پارٹی کے امیدوار کو عرضی گذار نے ہرا دیا تھا۔ اس سے پہلے ایک انگلینڈ کے مقدمہ میں یہ قرار پایا تھا کہ ایک مجسٹریٹ جو مویشیان پر انسداد ظلم کی رائل سوسائٹی میں چندہ دیتا تھا ایک گھوڑے پر ظلم کی بابت سوسائٹی کے کسی شخص پر لگائے ہوئے الزام کی سماعت کے لیے نا اہل نہیں تھا۔ نا اہل کرنے کے لیے انفصالی مقتدر اور نزاعی معاملات کے درمیان کچھ نزدیکی اور براہ راست تعلق ہونا ضروری ہے۔ یہ اس وقت واقع ہوتا ہے جب فیصلہ کرنے والا

---

-111- M.P.-1964- AIR ٹ A72.SC.1964-AIR ٹ

مقتدر مختلف حیثیتوں سے عمل کرے۔ یعنی بطور جج اور بطور گواہ بھی یا بطور جج اور بطور مقدمہ چلانے والے کے بھی یا بطور جج اور بطور مستغیث بھی۔ لہٰذا ایک معاملہ میں ایک محکمانہ تحقیقات میں تحقیقات کرنے والا افسر جس نے تحقیقات کا عمل ترک کر کے ملازم کے خلاف گواہی دی اور اس کے بعد پھر تحقیقات جاری کر کے فیصلہ دیا، نا اہل قرار دیا گیا۔ ایک دوسرے معاملہ میں ایک فیکٹری کے جنرل منیجر نے چند کام گراں کے خلاف تحقیقاتی کارروائی شروع کی۔ پانچ گواہان کے اظہارات قلم بند کر لیے جانے کے بعد انتظامی ڈائریکٹر نے تحقیقات اپنے ہاتھ میں لے لی اور جنرل منیجر کا اظہار بطور گواہ قلم بند کیا۔ کارروائی رد کر دی گئی۔ اس امر کی بنا پر نہیں کہ جنرل منیجر نے تحقیقات ترک کر کے بحیثیت گواہ اظہار دیا بلکہ اس وجہ سے کہ اس انتظامی ڈائریکٹر کے سپرد اس معاملہ میں کارروائی کرنے کا تمام انتظام تھا اور اس نے ملزمان کے خلاف الزام ثابت کرنے کے لیے تمام ثبوت فراہم کیے تھے۔ اسی اصول پر جب ایک ٹربیونل کے ممبر نے کسی دستاویز دہندہ کو پرمٹ دینے کی سفارش کی تھی وہ ٹربیونل میں بیٹھ کر فیصلہ دینے کا نا اہل قرار دیا گیا

## (۲) محکمانہ جانبداری

کسی انتظامی مقتدر کے سامنے کارروائی میں عموماً ایک فریق انتظامیہ ہوتا ہے۔ لہٰذا متعلقہ انتظامیہ اور نجی فریق کے درمیان نزاع میں اس محکمہ کے حق میں جس سے اس کا تعلق ہو افسرانہ جانب داری ہوتی ہے یا پالیسی کے متعلق جانبداری ہوتی ہے یعنی اس پالیسی کی اشاعت اور اس پر عمل درآمد کرنے میں اس کو دلچسپی ہوتی ہے۔ اصلیت یہ ہے کہ عدلیہ کے باہر انفصالی نظام قائم کرنے کی ایک وجہ یہ ہے کہ ایسی نزاعات کو فیصل کرنے میں قانون اور پالیسی دونوں کا لحاظ رکھا جائے نہ صرف خالص قانون کا اطلاق کیا جائے۔ زیادہ تر بہ ظاہر عدالتی جماعتوں کا پہلے ہی سے رجحان اس موضوع کی طرف ہوتا ہے جس کے متعلق وہ انتظامی عمل کرتے ہیں یا جس سے وہ دلچسپی رکھتے ہیں۔ ایسی صورت میں کسی بہ ظاہر عدالتی جماعت کو پالیسی سے مکمل طور سے علیٰحدہ کرنا ممکن نہیں ہوتا۔ یہ امر اس انتظام کی ایک خصوصیت ہے مگر جیسا کہ اوپر بیان کیا گیا ہے ٹربیونلوں کو قائم کر کے اور ان کو محکمہ کے اثر سے آزاد کر کے اس صورت حال کی کچھ تلافی ہو سکتی ہے اور پالیسی کشروں کے خلاف کچھ تحفظات قائم کیے جا سکتے ہیں لیکن صرف افسرانہ اور پالیسی کے حق میں جانب داری کو ایسا امر نہیں قرار دیا گیا ہے جو کسی افسر کو

جج کی حیثیت سے عمل کرنے کا نااہل کر دے۔ وہ محض انتظامیہ کا ایک عضوی وجہ سے نااہل نہیں ہو
جاتا جب تک کہ اس نے کسی مخصوص حکمانہ پالیسی کو قایم رکھنے کی خواہش کا ایسا غیر معمولی مظاہرہ
نہ کیا ہو یا اس قدر زیادہ اس کو مؤثر کرنے کے امر سے وابستہ نہ ہوگیا ہو کہ اس نے اپنے سامنے
زیر غور معاملات کی طرف سے اپنی آنکھیں بند کرلی ہوں۔ دوسرے الفاظ میں کہا جا سکتا ہے
کہ ایسے معاملات میں بہت زیادہ شبہ جانب داری نااہلیت کا باعث ہوسکتی ہے۔ لیکن اس
صورت میں جب افسر نے فیصلہ طلب امور پر پوری طور سے غور کرنے کے بعد فیصلہ دیا ہو تو
اس کی کی ہوئی کارروائی محض اس وجہ سے باطل نہیں ہوگی کہ اس کے ایک فریق کا متعلق محکمہ
سے تعلق تھا۔

مگر سپریم کورٹ نے قرار دیا ہے کہ پالیسی کے حق میں جانب داری کارروائی کو باطل کردیگی
اگر فیصلہ کرنے والا مقتدر پالیسی قائم کرنے والے محکمہ کا سکریٹری یا کوئی دیگر افسر ہو مگر ایسا
ایسی صورت میں نہیں ہوگا جب وزیر سماعت کرے۔ اس امتیاز کی یہ بنا کہی گئی ہے کہ متعلقہ
افسر متعلقہ محکمہ کا ایک جزو ہوتا ہے جب کہ وزیر کی خاص ذمہ داری اس محکمہ سے متعلق مسائل
کا نپٹانا ہوتا ہے۔ اس معاملہ میں چند نقل وحمل کے راستوں کو قومیانے کی بابت محکمہ کی
ترتیب دی ہوئی پالیسی کے خلاف اعتراضات کی سماعت کرنی تھی۔ عدالت نے خیال کیا کہ چونکہ
محکمہ کا سکریٹری محکمہ کے متعلق معاملات سے بہت ہی زیادہ وابستہ تھا وہ فیصلہ طلب امور
پر آزادانہ رائے قائم کر کے فیصلہ نہیں دے سکتا تھا لیکن وزیر ایسا کر سکتا تھا۔ اس مخصوص
معاملہ میں شاید سکریٹری نے اس اسکیم کی ترتیب دینے میں بہت نمایاں حصہ لیا تھا۔ جس
کے خلاف اس کو اعتراضات سننے تھے۔ مگر وزیر اس سے اتنا براہ راست وابستہ نہ تھا یہ مقدمہ اس
اصول کی نظیر ہوسکتا ہے کہ اگر کسی افسر نے اپنا بہت شدید اتحاد محکمہ کی پالیسی سے کرلیا ہو تو وہ اس
کے خلاف اعتراضات کی سماعت کے لیے بہترین شخص نہیں قرار دیا جاسکتا بلکہ اس امر کو کسی کم وابستہ
شخص کے سپرد کرنا چاہیے لیکن عام طور سے وزیر اور سکریٹری کے درمیان امتیاز بہت ہی باریک
ہے۔ ایک وزیر محکمہ کا اتنا ہی مکمل جز ہے جتنا سکریٹری یا افسر۔ درحقیقت طریقہ عمل کے قواعد کے
تحت ایک سرکاری ملازم وزیر کا ایجنٹ ہوتا ہے اور اس سے مطلوب ہے کہ وزیر کے احکام کی تعمیل کرے

---

AIR 1959 SC 308.

اور اپنے کارِ منصبی کی انجام دہی وزیر کی ہدایات کے مطابق کرے۔ پارلیمنٹری طرزِ حکومت میں وزیر اپنے زیرِ قابو سرکاری ملازم کے فعل اور ترکِ فعل کا ذمہ دار ہوتا ہے۔ مزید یہ کہ پالیسی قائم کرنے میں وزیر کا بہت اہم ہاتھ ہوتا ہے مزید یہ کہ پالیسی قایم کرنے میں وزیر کا بہت اہم ہاتھ ہوتا ہے۔ لہٰذا اس پالیسی کو مؤثر بنانے اور اس پر عمل درآمد کرنے والے سرکاری افسر سے زیادہ وزیر کی اس پالیسی کے متعلق جانب داری ہوتی ہے۔ متعدد ہائی کورٹوں کے مقدمات میں کارروائی باطل نہیں قرار دی گئی حالاں کہ سماعت کرنے والا مقتدر سرکاری ملازم تھا نہ کہ وزیر۔ یہ تحریک کی جارہی ہے کہ انتظامیہ کو ایک دھکا لگے گا اگر پالیسی کے متعلق جانب داری کا اطلاق کسی شخص کو سماعت کے لیے نااہل قرار دینے کی غرض سے بہت سختی سے کیا جائے۔ لہٰذا اس اصول کا اطلاق اس وقت کیا جانا چاہیے جب کسی مخصوص معاملہ میں سماعت کرنے والا شخص پالیسی قائم کرنے سے وابستہ ہو۔

کنڈ[1] وراو بنام اے۔ پی۔ نقل و حمل کارپوریشن سے ظاہر ہوتا ہے کہ عدالتوں کو اس دشواری کا احساس ہے۔ اس معاملہ میں کارپوریشن کی تیار کی ہوئی بس کے راستوں کو قومیانے کی اسکیم کے خلاف وزیر نے اعتراضات کی سماعت کی۔ اس سے چند یوم قبل اس وزیر نے ایک ایسی سرکاری کمیٹی کی صدارت کی تھی۔ جس میں ان راستوں میں سے چند کو قومیانے کا فیصلہ کیا گیا تھا۔ وزیر سے سماعت کیے جانے پر اس وجہ سے اعتراض کیا گیا کہ اس نے اس فیصلہ طلب معاملہ پر پہلے سے ہی رائے قائم کر لی تھی۔ لہٰذا عرضی گذار اور کارپوریشن کے درمیان نزاع کا فیصلہ کرنے کے لیے وہ نااہل تھا۔ عدالت نے اس اعتراض کو یہ قرار دیتے ہوئے نامنظور کر دیا کہ کارپوریشن ایک قانونی کارپوریشن تھا۔ اگرچہ وہ ایک حد تک حکومت کے زیرِ قابو تھا پھر بھی وہ حکومت کا ایک محکمہ نہ تھا اور حکومت نے اس معاملہ کو اپنے قانونی فرائض کی انجام دہی میں طے کیا تھا۔ کمیٹی کے فیصلہ پر رائے ظاہر کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ وہ فیصلہ قطعی اور ناقابلِ تنسیخ نہ تھا بلکہ صرف ایک پالیسی کا فیصلہ تھا جس کا مطلب یہ تھا کہ کمیٹی نے حکومت کو بس کے راستوں کو قومیانے کی پالیسی پر عمل کرنے کی صلاح تھی۔ لہٰذا اس فیصلہ کی بنا پر یہ نہیں کہا جا سکتا کہ نزاعی معاملہ پر پہلے ہی سے رائے

---

[1] AIR. 1961. SC. 820.

قائم کرلی گئی تھی۔ اس کا صرف یہ مطلب تھا کہ اس پالیسی پر ایکٹ کی تجاویز کے تابع عمل کیا جائے۔ عدالت نے ایک سابقہ مقدمہ میں ظاہر کی ہوئی رائے کو اختیار کیا وہ یہ تھی:

یہ بھی درست ہے کہ حکومت جس پر نزاع کو فیصل کرنے کی ذمہ داری ہے
اس نزاع میں واقعی ایک فریق ہوتی ہے لیکن حکومت یا وہ مقتدر جس کو وہ
اختیار تفویض کیا گیا ہو اگر اس اسکیم کو منظور کرنے یا اس میں ردو بدل کرنے
میں منصفانہ طور سے عمل کرے تو اس منظوری یا ردو بدل پر جانبداری کے
قیاس کی بنا پر اعتراض نہیں کیا جاسکتا ہے۔ وزیر یا افسر جس کو اعتراض کی
سماعت کرنے کا اختیار دیا گیا ہو اپنی افسرانہ حیثیت سے عمل کرتا ہے اور
جب تک قابل اعتبار شہادت یا ثبوت اس کی جانب داری کا نہ ہو اس کا
فیصلہ محض اس وجہ سے باطل نہیں قرار دیا جاسکتا کہ وہ حکومت کا ایک عضو ہے۔

انتظامی جانب داری سے وابستہ ایک زیادہ اہم مسئلہ مقدمہ چلانے والے اور فیصلہ کرنے والے دونوں افعال کا ایک ہی شخص میں مرکوز ہوتا ہے۔ موجودہ زمانہ میں جس امر کی کوشش کی جارہی ہے وہ کسی انتظامیہ ایجنسی کو کسی خلاف ورزی کے خلاف کارروائی دائر کرنے اور اس کو اس معاملہ کا فیصلہ کرنے کا اختیار دیتا ہے۔ اگر ایسا دائرۂ عمل ایک ہی شخص انجام دے تو اس امر سے قدرتی انصاف کے اصول کی خلاف ورزی ہوگی۔ جب تک ایسا کرنے کی کسی قانون سے اجازت نہ دی ہو۔ لیکن اگر کارروائی کرنے والا شخص فیصلہ دینے والے شخص سے مختلف ہو تو قدرتی انصاف کی خلاف ورزی نہیں ہوتی محض اس وجہ سے کہ وہی ایک محکمہ دونوں افعال انجام دے رہا ہے۔

اس کی تشریح مندرجہ ذیل مقدمات سے کی جاسکتی ہے۔ ہرٹی بنام ڈپٹی کمشنر پولیس[2] میں بمبئی پولیس ایکٹ ۱۹۵۱ کی دفعہ ۵۷ کے تحت ڈپٹی کمشنر کے صادر کیے ہوئے نظر بندی کے حکم کے خلاف اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ پولیس نے کارروائی شروع کی اور پولیس ہی اس معاملہ کا فیصلہ کرنے والی بھی تھی اور مقدمہ چلانے والے اور فیصلہ کرنے والے کا ایک ہی شخص ہونا قدرتی انصاف کے خلاف تھا۔ سپریم کورٹ نے توجہ دلائی کہ کارروائی کرنے کی غرض سے شہادت اور مواد کو پولیس انسپکٹر

---

[1] A.I.R. SC. 191 - [2] A.I.R. SC. 559 -

یعنی ایک کمتر رتبے کے افسر نے فراہم کیا تھا۔ نظر بندی کی کارروائی کو انسپکٹر سے بالا تر عہدہ کا افسر شروع کر سکتا تھا اور اس کو اس شخص پر لگائے ہوئے الزامات کی اطلاع دینی تھی جس کے خلاف کارروائی کی جانے والی تھی۔ لیکن نظر بندی کا حکم صرف پولیس کمشنر یا ضلع مجسٹریٹ صادر کر سکتا تھا لہٰذا اطمینان کارروائی کرنے والے شخص کا نہیں بلکہ اس سے بالا تر افسر کا ہونا چاہیے تھا۔ اس کا مطلب یہ ہوگا کہ یہ امر اہم نہیں رہ گیا کہ کارروائی والا اور فیصلہ کرنے والا ایک ہی محکمہ تھا بشرطیکہ دونوں افعال مختلف اشخاص نے انجام دیے ہوں۔

کسی ملازم کے خلاف تادیبی کارروائی میں ایسا ہر روز ہوتا ہے کہ وہی محکمہ تفتیش کرے اور وہی تحقیقات بھی کرے جس میں الزام کرنا ثابت ہو اور قصور وار افسر کو اپنے دفاع کا حق اور موقع بھی دیا جائے۔ یہ جملہ امور ایک ہی محکمہ کے اندر ہوتے ہیں اگرچہ وہ افسر جس نے تفتیش کی ہو نزاعات پر فیصلہ دینے کے لیے نہیں بیٹھتا ہے۔

فیصلہ کرنے اور کارروائی کرنے کے اختیارات کو ایک ہی شخص مرکوز کرنے میں دشواری یہ ہوتی ہے کہ ملازم کو مضرت پہنچنے کا احتمال ہوتا ہے۔ ممکن ہے کہ اس کے ساتھ منصفانہ برتاؤ نہ ہو سکے کیوں کہ اس کا امکان ہے کہ فیصلہ کرنے والا جزء کارروائی کرنے والے جزء کے فراہم کیے ہوئے ثبوت اور فراہم کی ہوئی شہادت کو قبول کرے۔

امریکہ میں اس مسئلہ کو حل کرنے کی کوشش ایک حد تک طریقہ کار ایکٹ کے ذریعہ کی گئی ہے۔ اس ایکٹ کے تحت متعلقہ ایجنسی کے اندر ہی مختلف اجزا قائم کرنے کی کوشش کی گئی ہے تاکہ جج کے اور کارروائی کرنے والے کے افعال کو ایک ہی شخص میں مرکوز کر دینے سے پیدا ہونے والے خطرہ کی زیادہ سے زیادہ تخفیف کی جا سکے۔ سماعت کرنے والے افسران متعلقہ ایجنسی سے آزاد کر دیے گئے ہیں۔ وہ اپنے عہدہ سے اس وقت علیحدہ کیے جا سکتے ہیں جب سوال خدمت کمیشن جو خود ایک آزاد جماعت ہے علیحدہ کرنے کا ایک معقول ثبوت دے کر فیصلہ دے دے۔

## ماقبل بیانات اور تنقیحات پر پہلے ہی رائے کا اظہار کرنا

اکثر وزیر یا متعلقہ افسر پہلے ہی سے اس پالیسی کا اظہار کر دیتا ہے جس پر اس کو عمل کرنا ہو۔ کیا ایسا بیان اس کو فیصلہ کرنے والے مقتدر کی حیثیت سے عمل کرنے کا نااہل بنا دیتا ہے؟

اس بنا پر کہ یہ امر نزاعی معاملات کے متعلق اس کی جانب داری ظاہر کرتا ہے۔ یہ ایک پریشان کن معاملہ ہے۔ ایک طرف یہ بحث کی جا سکتی ہے کہ عملی نقطۂ نظر سے ایسے بیانات کی موافقت کرنی چاہیے کیوں کہ یہ غیر معین معاملات کو ایک حد تک معین کر دیتے ہیں اور افراد اس کے بموجب اپنا طرزِ عمل اختیار کر سکتے ہیں۔ دوسری طرف یہ بحث بھی ایک حد تک صحیح ہوگی، کہ اگر کسی افسر نے پہلے ہی سے کسی نزاعی معاملہ پر اپنی رائے قائم کر لی ہو تو سماعت کا مقصد ہی فوت ہو سکتا ہے۔ سماعت کی غرض فیصلہ طلب امور کی بابت انتظامیہ کو معلومات سے آگاہ کر دینا ہے تاکہ وہ صحیح رائے قائم کر کے فیصلہ دے سکے۔

دفعہ ۵۸۔ (۲) کے تحت نقل و حکم محکمہ کی تیار کی ہوئی اسکیم کو پالیسی ہی کی بنا پر منظور کر لیا گیا۔ اس تحقیقات کو ایک تماشہ قرار دیتے ہوئے کیوں کہ تحقیقات کرنے والے افسر نے اس اسکیم پر کیے ہوئے اعتراضات کی طرف سے اپنا دماغ ہی بند کر لیا تھا، ہائیکورٹ نے فیصلہ دیا کہ اسکیم کو منظور کرنے یا نامنظور کرنے کے امر کو صرف پالیسی پر غور کر کے نہیں طے کرنا چاہیے بلکہ اعتراض پر غور کر کے نکالے ہوئے نتیجہ کی بنا پر طے کرنا چاہیے لہٰذا عدالت نے اس اسکیم کو رد کر دیا۔

صحیح قانونی اصول یہ معلوم ہوتا ہے کہ جب تک پالیسی کے متعلق ماقبل بیان "قطعی اور ناقابلِ تنسیخ" نہ ہو اور مقتدر کا اس کے سامنے زیرِ غور نفس معاملہ کی طرف سے آنکھ بند کر لینا نہ ظاہر کرے۔ یہ امر نااہلیت کا باعث نہیں ہوگا۔

اکثر یہ بحث ہوتی ہے کہ ایسا بیان جانبداری کی بنا پر ایک افسر کو اگر انفصالی مقتدر کی حیثیت سے عمل کرنے کے لیے نااہل بنا دیتا ہے تو اسی مثال کے تحت ایک جج کو کسی نزاع کو ایک بار سے زیادہ بار طے کرنے کی اجازت نہیں دینی چاہیے اور یہ کہ بظاہر عدالتی جماعتوں سے عدالتوں سے زیادہ بالا معیار کی توقع نہیں کی جا سکتی۔ اس بحث کا جواب یہ ہے کہ جج کا کوئی نجی مفاد نزاع کے فیصلہ میں نہیں ہوتا اور وہ طے شدہ نقطۂ نظر پر سماعت کر کے اس پر مکرر غور کرنے کے لیے تیار رہتا ہے۔ لیکن یہ امر انتظامیہ پر اختیار کی جانے والی پالیسی سے اس کی ذاتی وابستگی کی وجہ سے صادق نہیں آتا۔ لہٰذا ایسی صورت میں سماعت کا مصنوعی اور بناوٹی ہو جانے کا خطرہ ہے اس کا عملی حل یہ ہو سکتا ہے کہ جب تک فیصل کرنے والے مقتدر کا دماغ قطعی طور سے ایسا بند نہ ہو گیا ہو کہ پھر نہ کھل سکے وہ بحیثیت جج عمل کر سکتا ہے اگرچہ چند نزاعی معاملات کی طرف

اس کے ماقبل رجحان سے فریقین آگاہ کیوں نہ ہوں۔

امریکہ کے جسٹس فرینک نے ایک بیان میں جس کا اکثر حوالہ دیا جاتا ہے توجہ دلائی کہ:۔

"اگر جانب داری اور طرف داری کی اس طرح تعریف کی جائے کہ اس کا مطلب ہو کہ جج کے دماغ میں میلان خاطر کا بالکل وجود نہ رہ جائے تو کسی شخص کی منصفانہ سماعت نہ ابھی تک گئی ہے اور نہ کی جائے گی انسانی دماغ خورد سال میں بھی ایک کورا کاغذ نہیں ہوتا۔ ہم لوگ رغبت طبع کے ساتھ پیدا ہوتے ہیں۔ زیادہ ضرر اس تصور سے پیدا ہوتا ہے بحیثیت جج حلف لینے سے ایک شخص انسان نہیں رہ جاتا اور میلانِ خاطر کو فنا کرکے بے حس اور جذبات سے خالی ایک سوچنے کی مشین ہو جاتا ہے۔"

کسی فریق سے خصوصی تعلق رکھنے والے واقعات پر پہلے ہی سے فیصلہ کرنے کے امر اور قانونی۔ پالیسی اور اختیار تمیزی کے مسائل کے بارے میں رجحان اور میلان طبع کے درمیان امتیاز کیا جا سکتا ہے۔ اوّل الذکر نا اہلیت کا باعث ہوتا ہے۔ مگر بعد میں ذکر ہوئی صورت میں زیادہ کشادگی کا امکان ہوتا ہے۔ لہٰذا کے[1] ایس راؤ بنام ریاست حیدرآباد میں یہ فیصلہ دیا گیا کہ ایک تحقیقاتی افسر ایک ملازم کو علیحدہ کرنے کی بابت تحقیقات کرنے کا اہل نہیں تھا۔ کیوں کہ تحقیقات سے قبل اس نے اپنی رائے واضح طور سے ظاہر کردی تھی کہ اس ملازم کو اس کی غیر معقول دماغی کیفیت کی وجہ سے برطرف کر دینا چاہیے۔ ہائی کورٹ نے کہا کہ یہ قدرتی انصاف کا بنیادی اصول ہے کہ تحقیقات کرنے کے لیے ایسے شخص کو منتخب کرنا چاہیے جو آزادانہ طور سے رائے قائم کر سکے نہ ایسے شخص کو جو نزاعی معاملہ پر پہلے ہی سے رائے قائم کرلے۔ مگر جب کسی واقعاتی مسئلہ پر جداگانہ اور متفرق تنقیحات پیدا ہوتی ہوں تو وہ جج جس نے پہلے ان میں سے ایک کا فیصلہ کیا ہو دوسروں کو طے کرنے کے لیے نااہل نہیں ہو جاتا کیونکہ ایک تنقیح کا طے کرنا دوسری کے لیے ماقبل فیصلہ متصور نہیں ہوتا۔

اس کی تشریح ایک معاملہ سے ہوتی ہے جس میں ایک سہکاری بینک کے ممبر کے ضبن کرنے کی وجہ سے سہکاری سوسائٹیوں کے رجسٹرار نے انتظامیہ کمیٹی پر نوٹس جاری

---

-414 -417. 1957. A.P. AIR ؂ -F2ND.650- LINABON-13ed.

کی کہ وہ وجہ ظاہر کرے کہ اس کو معطل کیوں نہ کر دیا جائے اور بعد میں بد انتظامی کے الزام پر اس کو معطل کر دیا۔ اس کے بعد چند حصہ داروں نے انتظامیہ کمیٹی کے ممبروں سے جملہ رقم کا مطالبہ کیا۔ خود رجسٹرار نے اس معاملہ میں بطور ثالث عمل کرنا چاہا جس کی تجویز متعلقہ ایکٹ میں تھی۔ یہ بحث کی گئی کہ رجسٹرار ایسا عمل کرنے کا اہل نہ تھا کیونکہ اس نے واضح طور سے اپنی رائے کا اظہار کر دیا تھا۔ سپریم کورٹ نے اُس اعتراض کو نامنظور کر دیا۔ کیونکہ اس امر سے رجسٹرار کی جانب داری ثابت نہیں ہوتی تھی اور یہ کہ دونوں کارروائیاں جداگانہ تھیں ان میں کوئی امر مشترک نہ تھا۔ یہ واقعہ کہ رجسٹرار نے کمیٹی کو معطل کر دیا تھا اس امر کی وجہ نہیں ہو سکتا کہ رجسٹرار کمیٹی کے ممبروں کی انفرادی ذمہ داری کی تفتیش کرنے میں جانب داری کا مرتکب ہو گیا۔ اس معاملہ میں یہ بھی قرار پایا کہ یہ امر بھی کہ سہکاری سوسائٹیوں کا محکمہ سوسائٹیوں پر عام نگرانی اور قابو کا اختیار استعمال کرتا ہے اور رجسٹرار اس محکمہ کا صدر ہے اس کو نا اہل نہیں کرتا تھا۔

مجموعی طور سے غور کرتے ہوئے یہ معلوم ہوتا ہے کہ انتظامی اور طریقہ کارانہ طور سے بھی یہ بجا اور قرین مصلحت ہے کہ متعلقہ محکمہ جہاں تک ہو سکے۔ اس کا خیال رکھے کہ ایسی تحقیقات کے لیے ایسے شخص کا تقرر کیا جائے جو پالیسی قائم کرنے کے امر سے بہت زیادہ وابستہ نہ ہو گلابی کے معاملہ میں سپریم کورٹ کے فیصلہ کو اختیار کرتے ہوئے چند راستوں نے بس کے راستوں کو قومیانے کی اسکیم کے خلاف اعتراضات کی سماعت کے عمل کو محکمہ سے باہر اشخاص کے سپرد کر دیا یعنی قانونی صلاح کار (LEGAL REMEM BRANCOR) اور یہ اب عام نظریہ ہو گیا ہے۔

# حکم یا ہدایت کے تحت عمل کرنا

اکثر فیصلہ کرنے والا مقتدر کسی معاملہ کو اپنے بالاتر مقتدر کی ہدایت کے مطابق نپٹاتا ہے۔ ایک مفہوم میں اس امر سے نزاعی معاملہ کی بابت جانب داری ظاہر ہوتی ہے دیہ جانب داری ایک حد تک بالاتر مقتدر کے حکم سے پیدا ہوتی ہے، دوسرے مفہوم میں کہا جا سکتا ہے کہ کوئی سماعت ہی نہیں ہوئی۔ یہ ہدایت دو صورتیں اختیار کرتی ہے۔ یعنی یہ ہدایت مخصوص معاملہ

---

ف -1743 - SC.1958 - AIR

کے بارے میں ہو سکتی ہے کہ اس کو کس طرح طے کیا جائے۔ یا وہ ایک عام ہدایت کی شکل ہو سکتی ہے جس میں کسی خاص قسم کے معاملات کو طے کرنے کے لیے عام اصول قائم کئے گئے ہوں ایک بظاہر عدالتی جماعت کو ہدایت نہیں دی جا سکتی کہ وہ کسی معاملہ کو کسی خاص طور سے طے کرے۔

مہاڈیال پریم چندر بنام تجارتی ٹیکس افسر میں سپریم کورٹ نے قرار دیا کہ مندرجہ ذیل صورت میں قدرتی انصاف کی خلاف ورزی ہوئی۔ تجارتی ٹیکس افسر نے اپیلانٹ پر تشخیص کرتے وقت ثابت شدہ واقعات پر غور کر کے طے کیا کہ اس پر ٹیکس ادا کرنے کی کوئی ذمہ داری نہیں تھی۔ پھر بھی اس نے اس معاملہ کو بالا افسر (معاون کمشنر) کو رجوع کر دیا۔ اور اس کی ہدایت کی بنا پر اس نے اس شخص پر ٹیکس عائد کر دیا۔ اس طریقہ عمل پر اعتراض کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ تجارتی ٹیکس افسر نے حکم صادر کرتے ہوئے معاون کمشنر کی رائے کو دہرادیا اگرچہ اس کو خود اس کی صداقت پر یقین نہ تھا یہ جملہ امر زیر تشخیص کے پس پشت کیا گیا بغیر اس کو معاون کمشنر کے اختیار کیے ہوئے نظریہ کی تائید کرنے کا موقع دیے ہوئے تجارتی ٹیکس افسر کو جس کا فرض فیصلہ کرنا تھا خود اپنا دماغ استعمال کرنا چاہیے تھا اور اپنے فیصلہ کو دوسرے کی رائے پر نہیں چھوڑنا چاہیے تھا۔ لیکن اس نے بغیر اپنا دماغ استعمال کیے خاموشی سے معاون کمشنر کی ہدایت کی تعمیل کر دی۔ عدالت نے اس طریقہ عمل کو غیر منصفانہ اور ایسا قرار دیا جس سے بکری ٹیکس محکمہ سے بے لوث اور منصفانہ انتظام پر سے عوام کا اعتماد اٹھ سکتا تھا۔

ایک دوسرے سیاق میں سپریم کورٹ نے اسی طرح کے اصول کا اظہار کیا ہے۔ ایس۔ رام مورتی بنام چیف کمشنر پانڈے چیری میں سپریم کورٹ نے کہا کہ جہاں تک انتظامی اور عملیہ مقتدران کا تعلق ہے حکومت ان کو ہدایات جاری کر سکتی تھی مگر ایسی ہدایات کسی بظاہر عدالتی مقتدر کو نہیں دی جا سکتی ہیں اگرچہ حکومت نے اس کا تقرر بھی کیا ہو یا اس کو مشاہرہ بھی دیتی ہو اور کسی صورت میں اس کے خلاف تادیبی کارروائی بھی کر سکتی ہو۔ ایسی صورت میں جہاں حکومت قانون کا غلبہ ہو حکومت بظاہر عدالتی مقتدر کے کار منصبی کی انجام دہی پر قابو نہیں اختیار کر سکتی نہ اس کو اس کے سامنے زیر غور کسی معاملہ کو کسی خاص طور سے فیصلہ کرنے کی ہدایت دے سکتی ہے ایسا عدلیہ نظریہ بلاشبہ بظاہر عدالتی جماعتوں کی غیر جانب داری اور واقعات پسندی کو برقرار رکھتا تھا اور ایک

---

لے AIR. 1958. SC. 607. ۔ سے AIR 1963. SC. 1464.

حد تک ان کو انتظامیہ کے اثرات سے بری رکھتا ہے۔

بظاہر عدالتی (فیصلہ کرنے والی) جماعتوں کو عام ہدایات جاری کرنے کے بارے میں عدلیہ کے ظاہر کیے ہوئے نظریہ نے ایک مشکل سوال پیدا کر دیا ہے جیسا کہ اوپر ذکر کیے ہوئے راج گوپالن[1] کے مقدمہ سے واضح ہوتا ہے۔ بسا اوقات قوانین فیصلہ کرنے والی جماعتوں کو ان کے سامنے زیر غور معاملہ کو فیصل کرنے کے لیے وسیع اختیار دے دیتے ہیں۔ ہمیشہ ایسا نہیں ہوتا کہ یہ قوانین ایسی جماعتوں کو اختیار تمیزی کے استعمال کے لیے کوئی اصول قائم کریں۔ لہٰذا اختیار تمیزی کا تلون مزاجی کے ساتھ استعمال کیے جانے کا امکان پیدا ہو جاتا ہے۔

اگر مختلف علاقوں میں متعدد جماعتیں کسی ایکٹ کے تحت مختلف مسائل پر فیصلہ دیتی ہوں تو ان کے نظریات میں عدم یکسانی کا احتمال ہو جاتا ہے اور ممکن ہے کہ مختلف جماعتیں ایک ہی قسم کے معاملہ کو فیصل کرنے میں مختلف معیارات اختیار کریں۔ اگر ان جماعتوں کو اپنے اختیار تمیزی کو بغیر کسی رہنمائی کے استعمال کرنے کی اجازت دے دی جائے تو اس کے باعث مطابقت نہ رکھنے والے فیصلے دیے جا سکتے ہیں جن کی وجہ سے عوام میں غیر اطمینانی کیفیت پیدا ہو سکتی ہے۔ لہٰذا ضروری ہو جاتا ہے کہ کوئی ایسا طریقہ ایجاد کیا جائے جس سے بظاہر عدالتی جماعتوں کی تلون مزاجی کم ہو جائے اور ان کے فیصلوں میں واقعات پسندی پیدا ہو۔ اور ان کے فیصلے واقعات پر مبنی، منصفانہ اور باہم مطابقت رکھنے والے ہو جائیں ایک حد تک یہ مقصد حاصل کیا جا سکتا ہے اگر متعلقہ قانون میں بھی وہ اصول قائم کر دیے جائیں جن کو یہ جماعتیں اپنے اختیار تمیزی کے استعمال میں اختیار کریں۔ یہ مقصد متعلقہ ایکٹ سے حکومت کے دیے ہوئے قواعد سازی کے اختیار کے تحت قواعد جاری کر کے بھی حاصل کیا جا سکتا ہے۔ لیکن دیگر طریقہ بظاہر عدالتی جماعتوں کے اختیار تمیزی پر قابو رکھنے کا انتظامی ہدایات جاری کرنا ہے۔ سپریم کورٹ نے بظاہر عدالتوں جماعتوں کو انتظامی ہدایات جاری کیے جانے کو پسندیدہ نہیں خیال کیا۔ اس نے نانڈو کے معاملہ میں اپنے نظریہ کا بہت واضح طور سے اظہار کر دیا ہے۔ اس معاملہ میں موٹر گاڑی ایکٹ کے تحت پرمٹ دینے کے معیارات قائم کرنے کے لیے حکومت کے صادر کیے ہوئے ایک حکم کو عدالت نے باطل قرار دیا جب کہ اس حکم کا نفاذ آٹھ سال تک جاری رہ چکا تھا۔ ایسا کرنے کی ظاہری وجہ اس حکم کا ایکٹ کی دفعہ ۴۳ الف سے متجاوز ہونا تھی لیکن واقعی وجہ جس کا اظہار بہت وضاحت سے کیا گیا تھا یہ تھی کہ بظاہر عدالتی

---

[1] A.I.R. 1964 S.C. 1573.

جماعتوں کو انتظامی ہدایات جاری کرنے سے حکومت قانون کے تصورات کی خلاف ورزی ہوتی تھی۔ عدالت نے یہ اصول قائم کیا کہ کسی ایکٹ کے تحت قایم کی ہوئی بظاہر عدالتی جماعتوں کو اپنے کارہائے منصبی کی انجام دہی میں "معاملہ کو اپنی رائے کے مطابق برتنے کے لیے بالکل آزاد کر دینا چاہیے۔ اس نظریہ کو اختیار کرنے میں عدالت نے بظاہر عدالتی کارروائی کو عدالتی کارروائی سے مساوی کرنے کی کوشش کی۔

عدالت نے حال ہی میں سرٹور پیپر ملس بنام دولت ٹیکس ایکٹ کمشنر میں اس اصول کا مکرر اظہار کر دیا۔ دولت ٹیکس ایکٹ کی دفعہ ۱۳ تجویز کرتی ہے کہ جملہ افسران بورڈ آف ریونیو کی ہدایات کی تعمیل کریں گے۔ عدالت نے قرار دیا کہ ہدایات انتظامی دائرۂ عمل میں افسران کے اختیارات پر قابو رکھنے کے لیے مؤثر ہو سکتی ہیں لیکن بظاہر عدالتی معاملات میں نہیں لہٰذا بورڈ کمشنر کو اس کے فرائض منصبی کی انجام دہی کی بابت ایسی ہدایات نہیں دے سکتا ہے۔

بظاہر عدالتی جماعتوں کو ہدایات جاری کرنے کا مسئلہ مشکلات سے پر ہے۔ یہ بحث کی جا سکتی ہے کہ بظاہر عدالتی جماعتیں واقعی مثل عدالت نہیں ہیں اور زمانہ حال کی انتظامی اغراض کے لیے ان کو عدالتوں پر ترجیح دینے کی خاص وجہ ہے۔ کسی مخصوص معاملہ کی بابت ہدایات جاری کرنا ایک امر ہے اور کسی خاص حالت سے متعلقہ معاملات میں اختیار کی جانے والی عام ماہیت کی ہدایات کا جاری کرنا ایک دیگر امر ہے جب کہ اوّل الذکر غیر جانب داری کے لیے مضرت رساں ہو سکتی ہیں اور حق بجانب نہیں ہوں گی۔ بعد میں ذکر کی ہوئی ہدایات ان کی غیر جانب داری کو مطلوبہ مقاصد سے ہم آہنگ کرنے کی کوشش کرتی ہیں۔ برخلاف اس کے جب کہ بظاہر عدالتی جماعتوں کے اختیار تمیزی کی ضابطہ بندی کرنا ایک پسندیدہ امر ہے انتظامی ہدایات جاری کرنے کا طریقہ بہترین طریقہ نہیں ہے اور اس امر کو نظر انداز نہیں کرنا چاہیے کہ اس کے خلاف اعتراضات کیے جا سکتے ہیں۔ ہدایات جاری کرنے میں ایک دیگر خامی ہے جس کو بھی نظر انداز نہیں کرنا چاہیے۔ اکثر کسی قانون کی دو تعبیرات ہو سکتی ہیں ایک متاثر ہونے والے فریق کے موافق اور دوسری انتظامیہ کے موافق۔ ایسی صورت میں جب متعدد مقتدران قانون پر عمل درآمد کرنے میں مشغول ہوں تو یکسانی پیدا کرنے کی غرض سے مرکزی ہدایات جاری کرنا ضروری ہو جاتا ہے لیکن دشواری اس وقت پیدا ہوتی ہے جب انتظامیہ ہر معاملہ میں اپنے موافق تغیر کو اختیار کر کے اس کے بموجب ہدایات جاری کر دے۔

---

1520-SC-1970 A.I.R.

ایسی صورت میں انفصالی نظام کا مطلب ہی بہت کم ہو جاتا ہے کیونکہ دوسرے فریق کو اپنے نظریے کی تائید میں بحث کرنے اور فیصلہ کرنے والے کو اپنے نظریہ کے معقول اور بجا ہونے کا یقین دلانے کا موقع ہی نہیں ملتا۔

ایسی صورت میں وِٹّن کیٹیشرم بنام وادہ وانی میں پیدا ہوئی۔ ہند ٹیرف ایکٹ کی فہرست بند میں دو مندرجات تھے۔ (۱) ۴۵ (۳) مکمل ( FOUNTAIN PIN ) فاؤنٹین پین جن پر ۳۰ فیصدی محصول عائد کیا جا سکتا تھا۔

(۲) ۶۱ (۸) سونے یا چاندی سے قلعی کی ہوئی اشیا، جن پر ۸۰ فیصدی محصول عائد کیا جا سکتا تھا۔

مرکزی آمدنی بورڈ نے ہدایت جاری کی کہ ان فاؤنٹین پینوں پر ( FOUNTIN PIN ) پر جن میں سونے کی قلعی کی ہوئی نب اور کیپ ہوں اندراج ۶۱ (۸) کے تحت محصول عائد کرنا چاہیے نہ کہ اندراج ۴۵ (۳) کے تحت بمبئی ہائیکورٹ نے تشخیص کو رد کر دیا اور حکم دیا کہ فاؤنٹین پین پر اندراج ۴۵ (۳) کے تحت محصول عائد کرنا چاہیے اس بنا پر کہ کوئی معقول شخص اندراجات پر غور کرنے کے بعد رائے نہیں قائم کر سکتا ہے کہ فاؤنٹین پین ۴۵ (۳) کے سوا کسی دیگر اندراج کے تحت کر سکتے ہیں۔

رٹ کی غرض کو برائے سماعت قبول کرنے کے خلاف اعتراض کیا گیا کہ عرضی گذار نے متعلق ایکٹ سے مہیا کیے ہوئے جلد دادرسی کے ذریعے ختم نہیں کیے تھے۔ سپریم کورٹ نے منجملہ دیگر وجوہ کے یہ کہہ کر اعتراض نامنظور کر دیا کہ بورڈ کی ہدایت مدنظر رکھتے ہوئے محکمہ کے مختلف جماعتوں کے فیصلے محکمہ کے ترتیب مدارج کے طے شدہ پالیسی کے بموجب ہی ہوں گے جس کا مطلب یہ ہے کہ کسی متعلقہ شخص کو محکمہ سے کوئی دادرسی نہیں مل سکتی تھی۔ لہٰذا اس شخص کا عدالت سے دادرسی چاہنا حق بجانب تھا۔

بہترین طریقہ یہ ہوگا کہ ان اہم معاملات کو جن پر بظاہر عدالتی جماعت کو اپنے سامنے زیر غور مسائل کو طے کرنے کے لیے غور کرنا چاہیے۔ ایکٹ اور یا قواعد میں درج کر دینا چاہیے، ان کا نفاذ ٹربیونل کر سکتا ہے اور وہ اسکے خلاف بھی نافذ کیے جا سکتے ہیں، لیکن جیسا کہ باب ۲ میں کہا گیا ہے یہ اتنے جامع اور کافی

---

نہیں ہوئے کہ انتظامیہ اور بظاہر عدالتی مقتدران کو ان کے کارہائے منصبی کی انجام دہی میں مزید ہدایات دینے کی ضرورت نہ پڑے۔

اس موضوع پر مدبیہ کے قائم کیے ہوئے موجودہ اصولوں کے سیاق میں کسی حد تک انتظامی ہدایات جائز طور سے بظاہر عدالتی جماعتوں کو دی جا سکتی ہیں؟ اولاً یہ ابھی تک واضح نہیں ہے کہ آیا کسی ایکٹ میں کوئی واضح تجویز جس نے انتظامیہ کو ہدایات جاری کرنے کا اختیار دیا ہو جائز ہوگی یا نہیں۔ نائڈو کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے بغیر اس امر کو واضح طور سے طے کیے اشارہ کیا کہ ایسی تجویز بنیادی حقوق کی خلاف ورزی کرنے کی وجہ سے ناجائز ہوگی۔ اس امر کو ابھی تک عدالتوں نے مکمل اور واضح طور سے طے نہیں کیا ہے لہٰذا یہ نہیں کہا جا سکتا ہے کہ یہ امر فی الحال ابہام سے پاک ہے۔ دوئم یہ بھی غیر معین ہے کہ ایسی ہدایات کا جاری کرنا جن کی پابندی لازم نہ ہو قابلِ اعتراض ہے یا نہیں۔ نائڈو کے معاملے میں سپریم کورٹ نے جس امر پر اعتراض کیا تھا وہ قابلِ پابندی اور حکمی اثر رکھنے والی ہدایات کا جاری کرنا تھا جن کی مقتدر نے بطریقِ معمول تعمیل کی تھی اور جن کو اپنے اختیارِ تمیزی کی بنا پر نظر انداز کرنے کے لیے وہ خود کو آزاد نہیں محسوس کرتا تھا اس سے یہ نتیجہ نکلا کہ اگر ہدایات کی حکمی روح نکال دی جائے تو شاید یہ امر زیادہ قابلِ اعتراض نہ ہوگا۔ نائڈو کے معاملے میں ان الفاظ پر توجہ رکھنی چاہیے:

"اگر اپیلی نفس ذی عمل مقتدر نے ان امور پر (جو ہدایتوں میں درج تھے) بذاتِ خود غور کیا ہوتا بغیر زیرِ اعتراض حکم کی قابلِ پابندی اہمیت سے متاثر ہوتے ہوئے تو وہ ایک دیگر امر تھا لیکن اپیلی مقتدر کا حکم وضاحت سے اور بلاشبہ ظاہر کرتا ہے کہ اس نے یہ رائے قائم کی جو ایک مفہوم میں درست تھی کہ وہ زیرِ اعتراض حکم کی تعمیل کرنے کا پابند تھا جب تک کہ وہ خود اپنے انتخاب کو استعمال کر کے اس سے انحراف کرنے کا فیصلہ نہ کرے اور وہ ایسا طریقہ اختیار کرنے کی وجہ دینے کے لیے تیار نہ ہو جائے۔ ہمارے خیال میں یہ کہنا فضول ہوگا کہ ریاست میں عمل کرنے والا کوئی اپیلی مقتدر خود حکومت کے صادر کیے ہوئے حکم کی تعمیل سے عموماً انکار کر سکتا ہے۔ لہٰذا ہم کو یہ فیصلہ کرنے میں کوئی تامل نہیں ہے کہ اپیلی مقتدر کا فیصلہ محض اور بالکل زیرِ اعتراض حکم کی تجاویز پر مبنی ہے۔ اور چونکہ وہ حکم ناجائز ہے اس کی تصحیح سرشیو راری (CERTIORARI) کی رٹ جاری کر کے کرنا لازم ہے۔"

ان ہدایات کی ایک معقول تعبیر کی جا سکتی ہے وہ یہ کہ ان ہدایات کو یہ سمجھتے ہوئے کہ وہ کسی جماعت کے اختیارِ تمیزی کے استعمال کے لیے متعلقہ اصول قائم کرتی ہیں خود اختیاری تعمیل قابلِ اعتراض نہ ہوگی۔

# آڈی۔ الٹیرم۔ پارٹم

AUADI ALT RAM PARTEM

اس قاعدے کا مفہوم یہ ہے کہ کسی شخص کو بغیر اس کی سماعت کیے ہوئے قصور وار قرار نہیں دیا جائے گا۔ شائستہ فلسفۂ قانون کا یہ اوّلین اصول ہے کہ اس شخص کو جس کے خلاف کوئی کارروائی کرنی ہو یا جس کے حقوق اور مفادات متاثر ہوتے ہوں اپنے دفاع کا موقع دینا چاہیے۔ جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا ہے سماعت کیے جانے کی معقولیت کا کوئی معین اصول نہیں ہے نہ صرف مقتدر بہ مقتدر اس میں تغیر ہوتا ہے بلکہ کسی جماعت کے متعلق معاملہ بہ معاملہ بھی وہ تغیر پذیر ہوتا ہے جب کہ دیوانی عدالتیں مجموعہ ضابطۂ دیوانی سے تجویز کیے ہوئے طریقۂ کار کی پابند ہوتی ہیں اور فوجداری کی عدالتوں کو مجموعہ ضابطہ فوجداری سے مقرر کیے ہوئے طریقہ کار کو اختیار کرنا پڑتا ہے کوئی ایسا یکساں طریقۂ کار کا مجموعہ نہیں ہے جس کو انفصالی جماعتیں اختیار کریں۔ سماعت کے متعدد مرحلے ہوتے ہیں اور ان میں سے ہر ایک مرحلہ کی کیفیت بیان کرنے میں سہولت ہوگی۔

## نوٹس :

قدرتی انصاف کا ایک بنیادی اصول یہ ہے کہ انفصالی کارروائی کے شروع ہونے کے قبل فیصلہ کرنے والے مقتدرہ کو متاثرین کو اس کے خلاف الزامات کی نوٹس دینی چاہیے، تاکہ وہ کافی دفاع کر سکے۔ بغیر نوٹس دیے ہوئے کی ہوئی کارروائی قدرتی انصاف کے خلاف ہوگی۔ چونکہ نوٹس کا مقصد کسی شخص کو اپنا معاملہ پیش کرنے کا موقع دینا ہے لہذا باضابطہ نوٹس کے نہ دیے جانے یا اس کو جاری کرنے میں کوئی بے قاعدگی کرنے یا نوٹس میں ضروری تفصیلات نہ درج کرنے سے انتظامی کارروائی باطل نہ ہوگی جب تک اس سے کسی شخص کے معاملے کو مضرت نہ پہنچی ہو۔ یہ واقعاتی سوال ہے کہ آیا نوٹس کے نہ دیے جانے سے کسی شخص کو مضرت پہنچی یا نہیں۔

نوٹس میں اس کے مطلوبات کو پورا کرنے کے لیے مناسب موقع دینا چاہیے۔ لہٰذا اس کو جو اپنی جائے سکونت سے باہر ہو ایک دن کی وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس دینا نہ دینے کے برابر ہے۔ اسی طرح یہ قدرتی انصاف کے خلاف ہوگا اگر قصوروار افسر کو فوراً وجہ ظاہر کرنے کے لیے کہا جائے اور اس کو اس کے خلاف رپورٹ پر غور کرنے کا موقع نہ دیا جائے۔

منصفانہ فیصلہ کرنے کے لیے نوٹس مقدم شرط ہے۔ نوٹس میں کی جانے والی کارروائی کے وجوہ واضح، معین اور غیر مبہم ہونے چاہئیں۔ اگر دیے ہوئے وجوہ مبہم غیر معین اور مشکوک ہوں تو یہ نہیں کہا جا سکتا کہ کسی شخص کو سماعت کیے جانے کا معقول موقع دیا گیا۔ ایک مبہم نوٹس قانوناً درست نہیں ہوتی اور اس وجہ سے ما بعد کارروائیاں باطل ہو جاتی ہیں، مثلاً کسی شخص پر جس کے خلاف تادیبی کارروائی کرنی ہو تعمیل کیے ہوئے فرد، فرد جرم میں فریب کا الزام بغیر فریب کی تفصیلات دیے ہوئے لگایا گیا ہو یا اگر درآمد کے لائسنس کو منسوخ کرنے کی نوٹس میں عام وجوہ بغیر منسوخ کرنے کی مخصوص وجہ کی صراحت کیے درج کیے گئے ہوں تو ایسی نوٹس مبہم تصور ہوگی۔ مزید یہ کہ نوٹس میں مبہم ہونے کا نقص ہوگا اگر اس میں صرف الزام درج ہو اور کی جانے والی کارروائی کا ذکر نہ ہو۔ کسی سرکاری ملازم کے خلاف تادیبی کارروائی میں اس اصول کا مکمل عمل ظاہر ہوتا ہے اس موضوع پر دستور کی دفعہ ۳۱۱ کا اطلاق ہوتا ہے اور اس دفعہ کی تعبیر یوں کی گئی ہے کہ دو نوٹسیں دینی چاہئیں، پہلی، کارروائی کے وجوہ اور الزام سے متعلقہ شخص کو آگاہ کرنے کی نوٹس، اور دوسری، کارروائی کے اختتام پر کی جانے والی کارروائی سے آگاہ کرنے اور اس کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس۔

ایسے حالات پیش آتے ہیں جہاں باضابطہ نوٹس دینے سے قاصر رہتے ہیں (مثلاً جب زبانی نوٹس پہلے ہی دیدی گئی ہو) یا نوٹس دینے میں کوئی تکنیکی بے قاعدگی ہے یا نوٹس میں استعمال کیے گئے الفاظ میں کوئی نقص ہونے سے یہ متصور نہیں ہوتا کہ متعلقہ شخص کو سنے جانے کا موقع نہیں دیا گیا۔ نوٹس کے کافی ہونے کا کوئی غیر تغیر پذیر معیار نہیں ہوتا ہے۔ اس کے معیار میں معاملہ بہ معاملہ ہر معاملہ کے مخصوص واقعات کے لحاظ سے تغیر ہوتا رہتا ہے۔ اخیر میں عدالتوں کو ہی طے کرنا پڑتا ہے کہ آیا کوئی نوٹس کافی ہے یا نہیں۔ سپریم کورٹ کے الفاظ میں عدالت ضمیر کو مطمئن ہو جانا چاہیے کہ متعلقہ شخص کو اس کے خلاف کی جانے والی کارروائی کی تفصیلات سے آگاہ ہو جانے کا معقول موقع مل گیا ہے یا نہیں۔

بعض موضوعہ قوانین کسی شخص کے خلاف کارروائی شروع کرنے کے قبل نوٹس دینے کی شرط اور اس کے مندرجات کی صراحت کے ساتھ تجویز کر دیتے ہیں۔ ایسی صورت میں اور اس صورت میں جہاں نوٹس کا دیا جانا کسی عمل کو بظاہر عدالتی قرار دینے سے مطلوب ہو کوئی اصولی فرق نہیں ہے۔ دونوں صورتوں میں نوٹس دینا لازم ہوتا ہے۔ یہاں یہ بھی کہہ دینا چاہیے کہ آیا کسی ایکٹ کی تجویز میں دیے ہوئے نوٹس کے طریقے کی پوری طور سے تعمیل نہ کرنا کارروائی

کو باطل کر دے گا یا نہیں اس سوال پر منحصر ہے کہ آیا وہ قانونی طریقہ حکمی و لازمی یا ہدایتی ہے۔

امریکہ میں انتظامی طریقہ کار ایکٹ کی دفعہ ۵ (الف) نوٹس کے مطلوب ہونے کے عام قواعد تجویز کرتی ہے۔ وہ تجویز کرتی ہے کہ اس شخص کو جو کسی ایجنسی سے سماعت کیے جانے کا مستحق ہو مناسب وقت کے اندر مندرجہ ذیل امور سے مطلع کر دینا چاہیے:

(۱) سماعت کا وقت، اس کی جگہ اور اس کی ماہیت۔

(۲) وہ قانونی اختیار اور اختیار سماعت جس کے تحت کارروائی کرنا ہو۔

(۳) بیان کیے ہوئے واقعاتی اور قانونی معاملات۔

# سماعت

قدرتی انصاف کا یہ لازمی جز نہیں ہے کہ ہر ایک معاملہ میں زبانی سماعت کی جائے۔ قدرتی انصاف زبانی سماعت کو ایسا لازمی جز نہیں بناتا جب تک سیاق سے وہ مطلوب نہ ہو۔ عدالتوں نے متعدد بار اس اصول کا اظہار کیا ہے کہ ہر ایک معاملہ میں زبانی سماعت کرنا ضروری نہیں ہے۔ قدرتی انصاف سے یہ مطلب ہے کہ بظاہر عدالتی جماعتیں کسی فریق کے خلاف اس کو اس پر لگائے ہوئے الزامات کی تردید کرنے کا موقع دیے بغیر کوئی فیصلہ نہیں کر سکتی ہیں مگر اس سے مراد کسی کی ذاتی سماعت کرنا نہیں ہے۔ یہ موقع بیان تحریری کے ذریعہ دیا جا سکتا ہے آیا موقعہ بیان تحریری کے ذریعہ دیا جائے یا ذاتی سماعت کے ذریعہ ہر معاملہ کے واقعات پر منحصر ہوتا ہے۔ عدالتیں جس امر پر اصرار کرتی ہیں وہ یہ ہے کہ متاثر ہونے والے شخص کو اس کے خلاف الزامات کی تردید کرنے اور اپنی عرضداشت پیش کرنے کا مناسب موقع ملنا چاہیے۔ اور یہ مقصد بیان تحریری یا تحریری تشریح سے نہ کہ لازمی طور سے زبانی سماعت سے حاصل کیا جا سکتا ہے۔ اگر کہ سے کم یہ طریقہ نہ اختیار کیا گیا ہو تو قرار دیا جا سکتا ہے کہ قدرتی انصاف کی خلاف ورزی ہوئی۔ یہ قرار دیا گیا ہے کہ جہاں پیچیدہ اور تکنیکی سوالات پیدا ہوتے ہوں وہاں زبانی سماعت کرنا ضروری ہو جاتا ہے۔ دیگر حالات بھی ہو سکتے ہیں جہاں عدالتیں مفاد انصاف میں ذاتی سماعت پر اصرار کر سکتی ہیں۔

سماعت کیے جانے کے معقول موقع یا منصفانہ سماعت کے تین مطلوبات ہیں: (۱) فیصلہ کرنے والے مقتدر کو وہ جملہ متعلقہ مواد برائے غور قبول کر لینا چاہیے جس کو کوئی شخص پیش کرنا

چھا ہے ۔ (۲) اس کو ان تمام معلومات ۔ شہادت اور مواد سے اس شخص کو مطلع کر دینا چاہیے جس کے خلاف فیصلہ دینے میں ان کو استعمال کرنا چاہتا ہو ۔ (۳) اس کو متعلقہ شخص کو ان معلومات اور مواد کی تمدید کرنے کا مناسب موقعہ دینا چاہیے ۔

# کسی شخص کی پیش کی ہوئی شہادت کو لینا

انفصالی مقتدر پر لازم کر دیا گیا ہے کہ وہ فریق کو اپنے معاملہ کی تائید میں شہادت پیش کرنے کا اختیار دے ۔ ڈھاکیشوری بنام کمشنر آمدنی ٹیکس، میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ قدرتی انصاف کے اصولوں کی خلاف ورزی ہوئی ، جب آمدنی ٹیکس اپیلی ٹربیونل نے ٹیکس دہندہ کے پیش کیے ہوئے ان بہی کھاتوں کو دیکھنے سے انکار کر دیا جن کو وہ اپنے قابو سے باہر وجوہ کی بنا پر پہلے پیش نہیں کر سکا تھا ۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ جب متاثر ہونے والا شخص انفصالی جماعت سے اپنے دفاع کو ثابت کرنے کی غرض سے گواہان اور دستاویزات طلب کرنے کے اختیار کو استعمال کرنے کی استدعا کرے تو قدرتی انصاف کی تکذیب ہوگی اگر وہ مقتدر اس استدعا کو نامنظور کر دے ۔ اگر کسی مقتدر کو گواہان کو حاضر ہونے یا دستاویزات پیش کرنے پر مجبور کرنے کا اختیار نہ ہو تو یہ کافی ہے کہ وہ متعلقہ شخص کے پیش کیے ہوئے گواہان کی شہادت سنے ۔ سماعت کرنے والا افسر اگر چاہے تو گواہ طلبی میں کسی فریق کی مدد ، استدعا کے خطوط لکھ کر کر سکتا ہے اگرچہ حاضری پر مجبور کرنے کا اختیار نہ ہوتے ہوئے ممکن ہے کہ گواہ اس استدعا کی تعمیل میں حاضر نہ ہو ۔

فیصلہ کرنے والے مقتدر کو یک طرفہ کارروائی کرنے کا اختیار ہے اگر کوئی فریق جاری کی ہوئی نوٹس کی تعمیل ہونے کے بعد حاضر نہ ہو ۔ لیکن مقتدر کو اس فریق کی جانب کشادگی کا رویہ اختیار کرنا چاہیے جس نے نوٹس کی تعمیل میں اپنے معاملے کی تائید میں گواہان پیش کرنے میں لاپرواہی کی ہو ۔ لہٰذا یہ قدرتی انصاف کی خلاف ورزی ہوگی اگر مقتدر اس شخص کی سماعت نہ کرے جو سماعت کی پہلی تاریخ پر حاضر نہ ہو بلکہ سماعت کے دوران بعد کو حاضر ہوا ہو یا جو نوٹس پاکر حاضر نہ ہوا ہو بلکہ دوسری نوٹس کی تعمیل کے بعد حاضر ہوا ہو ۔ سماعت کیے جانے کے حق کی اہمیت ظاہر کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا :

---

ا ۔ 65 . SC . 1955 . A . I . R

" ہمارے طریقۂ کارانہ قوانین کی بنیاد قدرتی انصاف کے اصولوں پر ہے
جن کا یہ تقاضا ہے کہ اشخاص کو بغیر ان کی سماعت کیے ہوئے قصوروار
نہیں قرار دینا چاہیے، نہ فیصلے ان کے پس پشت کرنے چاہئیں اور
ان کی زندگی اور جائیداد کو متاثر کرنے والی کارروائی کو انکی غیر موجودگی
میں جاری نہیں رکھنا چاہیے، نہ ان کو اس میں حصّہ لینے سے باز رکھنا چاہیے۔
جہاں تک معقولیت کے ساتھ ممکن ہو ان قوانین کی تعبیر ان اصولوں کی روشنی
میں کرنی چاہیے "۔

عدلیہ نے متعدد بار قرار دیا ہے کہ جب کوئی مقتدر کسی فریق کی پیش کی ہوئی شہادت کو سننے سے بیجا طور سے انکار کردے تو وہ کارروائی ناقص ہوتی ہے۔ ملک رام بنام راجستھان[1] میں موٹر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ کی دفعہ ۶۸ (د) کے تحت تحقیقات کی وسعت کے متعلق سوال پیدا ہوا۔ تحقیقاتی افسر نے طے کیا کہ تحقیقات کی وسعت صرف بحث سننے پر محدود ہے اس سے آگے نہیں۔ لہٰذا اس نے اپیل کرنے والے کی درخواست زبانی اور دستاویزی شہادت دینے کے متعلق نامنظور کردی۔ سپریم کورٹ نے قرار دیا کہ سماعت کی غرض یہ تھی کہ حکومت مطمئن ہو جائے کہ دفعہ ۵۸ (س) کے تحت مرتب کی ہوئی اسکیم مستفید۔ وافی۔ کم خرچ اور بخوبی ہم آہنگ زمینی نقل وحمل خدمت مہیا کرتی ہے۔ اس نتیجے پر پہنچنے کے لیے مواد درکار تھا لہٰذا سماعت سے مراد صرف بحث سننا نہیں بلکہ اس شہادت کا بھی سننا ہے جس کو کوئی فریق پیش کرنا چاہے اور جو اسکیم کے مسودے کے متعلق نتیجہ نکالنے کی بابت حکومت کے لیے بھی ضروری ہو۔ لیکن جیسا کہ عدالت نے نیو پرکاش ٹرانسپورٹ کمپنی بنام سروارنا ٹرانسپورٹ کمپنی[2] میں توجہ دلائی ہے موٹر گاڑی ایکٹ کی دفعہ ۴۷ کے تحت اسٹیج گاڑی پرمٹ کے لیے متقابل مطالبات پر غور کرتے وقت مقتدر سے مثل عدالت زبانی یا دستاویزی شہادت کا قلم بند کرنا مطلوب نہیں ہے بلکہ مطلوب یہ ہے کہ ان مطالبات کو بجا اور منصفانہ طور سے برتا جائے۔ مگر اس امر میں کہ عدالت طریقۂ کار کی کتنی سختی کے ساتھ پابندی کرے گی ہر معاملہ کے واقعات کے لحاظ سے تعبیر ہوتا ہے۔ مثال کے طور پر دستور کی دفعہ ۳۱۱ کے تحت عدالت کا رویہ اس امر

---

[1] A.I.R. 1961. S.C. 1575۔

[2] A.I.R. 1957. S.C. 232۔

کے متعلق سرکاری ملازمین کی جانب زیادہ کشادہ ہے بہ نسبت دیگر صورتوں کے۔

شہادت پیش کرنے کے مطلوب ہونے سے یہ مراد نہیں ہے کہ فریقین جتنی شہادت چاہیں دیتے چلے جائیں اور اس طور سے کارروائی کو طویل کر دیں۔ اگر کوئی فریق شہادت پیش کرنا چاہے تو سماعت کرنے والے افسر کو طے کرنا ہوتا ہے کہ آیا وہ شہادت ضروری اور تحقیقات سے متعلق ہے یا نہیں اگر وہ طے کرے کہ متعلق ہے تو شہادت پیش کرنے کے خواستگار فریق کو تحقیقات سے متعلقہ شہادت کو معقولیت کے دائرے میں رہتے ہوئے پیش کرنے کا مناسب موقع دے گا۔ ہر ایک معاملہ میں ایسا نہیں ہوتا کہ کسی فریق کی پیش کی ہوئی تمام شہادت کو قلم بند کرنے سے باز رکھنا کارروائی کو باطل کر دے اگر کسی غیر اہم یا غیر متعلقہ شہادت کو پیش کرنے کی اجازت مقتدر نہ دے تو اس امر سے قدرتی انصاف کے اصولوں کی خلاف ورزی نہیں قرار دی جاتی۔

## فریق پر شہادت کا انکشاف

عام اصول یہ ہے کہ بظاہر عدالتی جماعت کو اس کے سامنے دورانِ کارروائی میں پیش کیے ہوئے مواد کی بنا پر فیصلہ کرنا چاہیے وہ بیرونی معاملات پر غور نہیں کر سکتا نہ وہ اپنے فیصلہ کو کسی مواد پر مبنی کر سکتا ہے جب تک اس شخص کو جس کے خلاف اس کو استعمال کرنا ہو اس کی تردید یا اس کی تشریح کرنے کا موقع نہ دے دیا گیا ہو۔

اگر کوئی انفصالی مقتدر کسی مواد شہادت یا ریکارڈ پر کسی شخص کے خلاف فیصلہ دینے کی غرض سے استدلال کر رہا ہو تو اس پر لازم ہے کہ اس کو اس شخص کے سامنے اس کی رائے زنی اعتراض اور تردید کے لیے رکھے۔ یہ قدرتی انصاف کا بنیادی اصول متصور ہوتا ہے کہ کسی فریق کے خلاف کسی مواد پر استدلال نہیں کیا جا سکتا جب تک اس کو اس کی تشریح کرنے کا موقع نہ دے دیا جائے۔ ایسے مواد سے آگاہ ہونے کا حق دفاع کے حق کا ایک جز ہے متعدد عدالتوں کے فیصلوں میں اس اصول کے عمل کا مظاہرہ کیا جا سکتا ہے۔ ڈھاکیشوری کاٹن ملس[65] میں جب آمدنی ٹیکس اپیلی ٹربیونل نے تشخیص کیے جانے والے شخص پر ان معلومات کا انکشاف نہیں کیا جن کو محکمہ کے نائندہ نے

---

65. S.C. 1955. A.I.R ملاحظہ

مہیا کیا تھا تو اس امر کو سپریم کورٹ نے قدرتی انصاف کی خلاف ورزی متصور کیا اسی طرح ریاستی حکومت کے اس فیصلے کے خلاف جس کے ذریعہ اپیلانٹ کی کان کنی کے لائسنس کی درخواست نامنظور کی گئی تھی کانی رعایتی قواعد کے قاعدہ ۵۹ کے تحت نظرثانی کی درخواست کا فیصلہ کرنے میں مرکزی حکومت نے ریاستی حکومت سے رپورٹ مانگی اور اپیلانٹ کے معاملہ کی صداقت اور عدم صداقت کے تعلق ریاستی حکومت سے خط وکتابت کی، اس کے بعد اس نے درخواست کو نامنظور کر دیا۔ جب اس رپورٹ کی نقل مانگی گئی تو مرکزی حکومت نے اس درخواست کو بھی نامنظور کر دیا۔ عدالت نے مرکزی حکومت کے حکم کو باطل قرار دیتے ہوئے کہا: اپیلانٹ کو اس رپورٹ سے مطلع نہیں کیا گیا تھا۔ لہٰذا حکومت اس مواد کی بنا پر عمل نہیں کر سکتی تھی۔ اگر مرکزی حکومت ریاستی حکومت کی رپورٹ پر غور کر رہی تھی تو منصفانہ نقطۂ نظر سے اپیلانٹ اس سے آگاہ ہونے کا اور اس کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کے لیے موقع پانے کا مستحق تھا۔[1]

مہادیال کے معاملے میں بھی سپریم کورٹ نے تشخیص کی کارروائی کو رد کر دیا، کیونکہ انکم ٹیکس افسر نے اپنے فیصلہ کو پورے طور سے بالا افسر کی رائے پر مبنی کر دیا تھا اور اس رائے کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا اپیلانٹ کو کوئی موقع نہیں دیا تھا، متعدد ایسے معاملات ہیں جن میں کسی فریق کے خلاف مواد۔ دستاویزات اور رپورٹ کا انکشاف نہ کرنے کی وجہ سے کارروائی باطل قرار دی گئی۔

عرضی گزار کے فیصلہ سے گرفت میں لی ہوئی ڈی ٹی کو کسٹم کے مقتدران نے ضبط کر لیا۔ حکم ضبطی ایک ماہر کی رپورٹ پر مبنی تھا۔ اس رپورٹ کے مندرجات کے عدم انکشاف نے ضبطی کی کارروائی کو باطل کر دیا۔[2]

انتظام جائیداد تارکان وطن ایکٹ کی دفعہ ۴۰ کے تحت نگرانی میں کسٹوڈین جنرل نے ایک فریق کی دی ہوئی نئی شہادت کو قبول کر لیا مگر دوسرے فریق کو اس کے خلاف دی ہوئی شہادت کی تردید کا موقع نہیں دیا۔ یہ قرار پایا کہ یہ طریقہ مکمل طور سے قدرتی انصاف کے اصولوں سے غیر مطابق تھا۔[3]

---

[1] A.I.R. 1964 S.C. 1643

[2] A.I.R. CAL. 156

[3] A.I.R. 1966 S.C. 573

لیکن جیسا کہ اوپر کہا گیا ہے قدرتی انصاف کے قواعد ناقابلِ تغیر نہیں ہیں اور فیصلہ کرنے والے مقتدر اور کسی معاملے میں کارروائی کی ماہیت کے بموجب ان میں کچھ لچک پیدا کی جاسکتی ہے۔ چند معاملات میں فیصلہ دیا گیا کہ اگر کسی فریق کے خلاف داخل کی ہوئی دستاویز کا خلاصہ مہیا کر دیا گیا ہو تو اس کی پوری نقل کے نہ دیئے جانے سے قدرتی انصاف کی خلاف ورزی نہیں ہوتی۔

ٹیکس کے معاملات زیر تشخیص کرنے والے مقتدر سے مطلوب نہیں ہے کہ وہ تیسرے شخص کے ریکارڈ کی نقول زیر تشخیص شخص کو دے یہ کافی ہے اگر اس کے مندرجات سے اس کو مطلع کر دیا جائے موٹر گاڑی ایکٹ کے تحت ایک کارروائی میں پرمٹ کی متقابل درخواستوں کی سماعت کرتے وقت پولیس رپورٹ کی نقل متعلقہ درخواست دہندہ کو نہیں دی گئی بلکہ رپورٹ اس کو پڑھ کر سنادی گئی۔ اس فریق نے نقل مانگی بھی نہیں تھی۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ نقل کے نہ دیئے جانے سے قدرتی انصاف کی خلاف ورزی نہیں ہوتی اس کو پڑھ دینے سے قدرتی انصاف کی کافی تعمیل ہوگئی۔

یہاں فدکو بنام بلگرامی کا حوالہ دینا مناسب ہوگا جو اس نقطۂ نظر سے ایک مباحثہ طلب معاملہ ہے۔ اس معاملہ میں ایک درآمد کا لائسنس فسوخ کر دیا گیا، اس بنا پر کہ وہ فریب سے حاصل کیا گیا تھا۔ اگرچہ لائسنسدار نے فریب کی تفصیلات طلب کی تھیں مگر وہ اس کو مہیا نہیں کی گئیں۔ اس کو متعلقہ دستاویز کے معائنہ کی اجازت بھی نہیں دی گئی۔ لائسنسدار کے نمائندے اور متعلقہ مقتدر کے درمیان ایک باضابطہ ملاقات ہوئی تھی۔ سپریم کورٹ کے ججوں کی کثرت رائے سے فیصلہ دیا گیا کہ مناسب موقعہ دینے سے انکار نہیں کیا گیا تھا۔ لیکن جسٹس سبا راؤ نے فیصلہ دیا اور درست فیصلہ دیا کہ تفصیلات کے نہ دیئے جانے اور دستاویز کا معائنہ نہ کروانے سے لائسنسدار کو معلوم نہیں ہوسکتا تھا کہ آیا کسی فریب کا ارتکاب ہوا بھی یا نہیں۔ یہ کہنا بجا ہوگا کہ متعلقہ شخص کے خلاف الزام کی واضح نوٹس کے عدم موجودگی کی وجہ سے اسکو اپنے دفاع میں بہت دشواری پیش آسکتی ہے اور یہ طریقۂ کار منصفانہ سماعت کے تسلیم شدہ طریقہ کار سے بہت پیچھے رہ جاتا ہے۔

عموماً معیاری طریقہ کار یہ ہوگا کہ کسی فریق کے خلاف شہادت اس کی موجودگی میں لی جائے اور اس کو جرح کرنے کا موقعہ دیا جائے۔ ایک امیدوار کو دو سال تک بی، اے، کے امتحان میں بیٹھنے کی ممانعت کر دی گئی کیونکہ اس نے امتحان میں بیجا طریقہ استعمال کیا تھا۔ کلکتہ ہائی کورٹ نے ایس، بی، پال[1] بنام کلکتہ یونیورسٹی میں فیصلہ دیا کہ قدرتی انصاف کی خلاف ورزی ہوئی کیونکہ شہادت

---

282 - 1970 CAL - A.I.R. [1]

متعلقہ امیدوار کے پس پشت کی گئی اور اس کو اس کی جانچ کے لیے جرح کا موقع بھی نہیں دیا گیا۔ لیکن یہ بے لوچ قاعدہ نہیں ہے اس میں انفصالی کارروائی کے جواز کو بغیر متاثر کیے کچھ ردو بدل ہو سکتی ہے۔ مثال کے طور پر اگر گواہ کا بیان کسی فریق کی غیر موجودگی میں لیا جائے مگر بعد کو اس گواہ کو طلب کیا جائے اور اس کے اظہار کی نقل اس فریق کو دے دی گئی ہو اور اس کو جرح کا موقع بھی دے دیا گیا ہو تو ایسی صورت میں قدرتی انصاف کی خلاف ورزی نہیں متصور ہوتی۔ ایسی صورت میں ضروری نہیں ہے کہ گواہ اپنے پہلے اظہار کو نقطہ بہ نقطہ دہرائے۔ مزید یہ کہ ایسی صورتیں بھی ہو سکتی ہیں جہاں متعلقہ فریق کے سامنے گواہان کی شہادت اتنی ضروری نہ خیال کی جائے اور تیسرے فریق کے پس پشت قلم بند کی جائے مگر ایسی صورت میں بھی بنیادی اصول وہی رہے گا کہ اظہارات کا خلاصہ مہیا کر دیا جائے اور متعلقہ فریق کو اس کی تردید کا موقع دیا جائے۔ اس اصول کو بہت وضاحت[1] سے ہاؤس آف لارڈس نے بورڈ آف ایڈوکیشن بنام رائس میں یوں بیان کیا:

"اس کو [بورڈ آف ایڈوکیشن] کو لازم ہے کہ نیک نیتی سے عمل کرے اور دونوں فریقوں کی منصفانہ سماعت کرے، کیونکہ یہ فرض کسی امر کو فیصل کرنے والے شخص پر عائد ہوتا ہے لیکن میں خیال نہیں کرتا کہ وہ اس امر کو ایسا متصور کرے گویا کہ وہ کسی مقدمے کی باضابطہ سماعت ہے۔ وہ کسی بھی بہترین ذریعہ سے معلومات فراہم کر سکتا ہے مگر نزاع کے فریقوں کو ان کے نظریہ کے خلاف کسی بیان کی تشریح اور تردید کرنے کا معقول موقع دیتے ہوئے۔"

سیلون[2] یونیورسٹی بنام فرننڈو میں یونیورسٹی کے اس طالب علم کی غیر موجودگی میں جس پر بداطواری کا الزام لگایا گیا تھا، شہادت قلم بند کی گئی تھی مگر اس کو اس گواہ کے بیان سے مطلع کر دیا گیا تھا۔ پریوی کونسل نے فیصلہ دیا کہ اس معاملہ میں قدرتی انصاف کی کوئی خلاف ورزی نہیں ہوئی۔

انتظامی کارروائی میں ایک متعلقہ مسئلہ یہ پیش آتا ہے کہ کس امر کو واقعہ تسلیم کیا جائے اور کس امر کے لیے ثبوت درکار ہے۔ عموماً عدالتیں ان تمام امور کے متعلق ثبوت طلب کرتی ہیں جو (الف) تسلیم نہ کیے گئے ہوں، یا (ب) جو عدلیہ نوٹس (JUDICIAL NOTICE) کے تحت نہیں آتے

---

[1] 1911 A.C. 1979. 182

[2] 1960 1.W.L.R. 223

ظاہر ہے کہ انتظامی کارروائی میں بھی تسلیم شدہ واقعات پر ثبوت طلب نہیں کیا جاتا لیکن یہ سوال کہ عدلیہ نوٹس (JUDICIAL NOTICE) کے اصول کا اطلاق انتظامی کارروائی پر ہوتا ہے یا نہیں، اور اگر ہوتا ہے تو کس حد تک کچھ تشریح طلب ہے۔

عدلیہ نوٹس کا اصول جیسا کہ اس کا اطلاق عدالتوں پر ہوتا ہے یہ ہے کہ عدالت نمایاں اور مشہور واقعات کے متعلق ثبوت نہیں طلب کرتی ہے اور وہ انکی عدلیہ سے نوٹس لیتی ہے۔

شہادت ہند ایکٹ کی دفعہ ۵۷ میں ان واقعات کی فہرست درج ہے جن کی ہند کی عدالتیں عدلیہ نوٹس لیں گی۔ یہ فہرست جامع اور مکمل نہیں ہے۔ عدلیہ نوٹس کا قاعدہ عام فہم کا قاعدہ ہے۔ لہٰذا ظاہر ہے کہ انتظامیہ کو بھی ان امور کی افسرانہ نوٹس لینے کی اجازت دینے میں کوئی اعتراض نہیں کیا جانا چاہیے جن کی عدلیہ نوٹس عدالتیں لے سکتی ہیں۔

منصفانہ سماعت سے یہ مراد نہیں ہے کہ ہر امر کو ثابت کرنا ضروری ہے۔ خصوصاً ان واقعات کو جو عدلیہ نوٹس کے اصول کے تحت نمایاں اور مشہور ہوں۔

لیکن مسئلہ کا خاتمہ یہاں نہیں ہوتا۔ انتظامی ایجنسیوں کے عمل کا تقاضا یہ ہے کہ ان کو اپنے خاص دائرۂ عمل میں خصوصی علم اور بہت زیادہ معلومات درکار ہیں۔ واقعہ یہ ہے کہ انتظام سے مراد معلومات کی فراہمی ہے۔ معلومات کا تمام علم حاصل کرنا انتظامیہ کے فرض کا ایک جزو بن جاتا ہے اور انتظامی ایجنسیاں اور متعلقہ افسران ان معلومات کو نمایاں واقعات متصور کر سکتی ہیں۔ اب سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ کس حد تک انتظامیہ کی کارکردگی کے دوران مخصوص امور پر فراہم کیے مخصوص علم کو انتظامیہ کی فیصلہ سازی کی تائید میں استعمال کیا جا سکتا ہے۔ ایک امر واضح معلوم ہوتا ہے اور وہ یہ ہے کہ انتظامیہ نوٹس کے اصول کے دائرۂ عمل عدلیہ نوٹس کے دائرے میں آنے والے امور سے زیادہ تعداد میں امور لانے چاہئیں۔

واقعات کی افسران اور انتظامی نوٹس کی تحقیق اور چھان بین ہند میں ابھی تک کافی طور سے نہیں کی گئی ہے خصوصاً اس سوال کے حوالہ سے کہ کس حد تک انتظامی فیصلہ کنندہ اس تکنیکی اور محکماتی علم کو شہادت کی جگہ کام میں لا سکتا ہے اور تکنیکی علم کی بنا پر کسی انتظامی ایجنسی کی تحقیقات اور تفتیش میں واقعی دی ہوئی شہادت سے نتیجہ نکال سکتا ہے۔ امریکی فلسفۂ قانون میں افسرانہ نوٹس کا اصول اجازت دیتا ہے کہ اس معاملہ میں انتظامی ایجنسی اپنے مخصوص اور

ماہرانہ علم کو اپنے سامنے آنے والے معاملات کو طے کرنے میں مدد دینے کے لیے استعمال کر سکتی ہے۔ مگر ماہرانہ علم کے استعمال سے متعدد خطرات کا بھی احتمال ہے، لہٰذا اس کی ایک حد معین کرنے کی ضرورت ہے۔ ایک حد بندی یہ ہے کہ جہاں تک ہو سکے ماہرانہ علم کو ریکارڈ پر آئے ہوئے واقعات تک محدود کر دینا چاہیے ورنہ انتظامی فیصلہ کا ان واقعات پر مبنی ہونے کا احتمال ہو جائے گا جن کا علم فریقین کو نہ ہو امریکی انتظامی طریقہ کار ایکٹ تجویز کرتا ہے کہ جہاں کسی ایجنسی کا فیصلہ ریکارڈ پر نہ لائے گئے، اہم واقعات کی افسرانہ نوٹس پر مبنی ہو وہاں کسی فریق کو اگر وہ مناسب وقت کے اندر استدعا کرے۔ ان کی تردید کا موقع دیا جائے گا اچوراٹز (SCHWARTZ) اس صورت کی یوں تشریح کرتا ہے۔

"اس نقطۂ نظر سے اگر اس پر غور کیا جائے تو "افسرانہ نوٹس" کا اصول کم وبیش انتظامی طریقہ کار میں تیزی پیدا کرنے کی ایک ترکیب ہے۔ اس کے تحت ایک ایجنسی اس مواد پر اعتماد کر سکتی ہے جس سے وہ اپنی ماہرانہ حیثیت سے واقف ہو تاکہ اس کو شہادت میں باضابطہ پیش کرنے کی ضرورت نہ ہو۔ مگر اس کا یہ مطلب نہیں ہے کہ نجی فریقوں کو اس مواد سے آگاہ نہ کیا جائے اگر ایجنسی کا فیصلہ اس پر مبنی ہو۔ افسرانہ نوٹس کا اصول اس تحفظ کے تابع ہے کہ فریقوں کو اس طرح نوٹس کیے ہوئے مواد سے مطلع کر دیا جائے اور ان کو اس کی تشریح اور تردید کرنے کا موقع دیا جائے۔ فریق مستحق ہیں کہ ان کو ان معلومات سے آگاہ کیا جائے جن پر ایجنسی عمل کر رہی ہے۔ وہ صرف ان کی تردید کرنے کے مستحق نہیں ہیں بلکہ جو اسی صورت میں زیادہ اہم ہے وہ ان کا ضمیمہ پیش کرنے کی ان کی تشریح کرنے اور ان واقعات کا جن پر ایجنسی اعتماد کرتی ہو مختلف تناظر ظاہر کرنے کے بھی مستحق ہیں۔"

ایجنسی اپنے ماہرانہ علم اور تجربہ کو ریکارڈ پر لائی ہوئی شہادت کی تشخیص اور اس سے نتیجہ نکالنے میں بھی استعمال کر سکتی ہے اور اس امر پر اتنا اعتراض نہیں کیا جا سکتا جتنا ماہرانہ علم کو شہادت کی جگہ استعمال کرنے پر کیا جا سکتا ہے لیکن ان دونوں امور کے درمیان امتیاز بہت باریک ہے۔

## تردید کا موقعہ اور جرح

کسی مقتدر کو نہ صرف اس متعلقہ مواد کا جس کو وہ استعمال کرنا چاہتا ہو انکشاف کرنا چاہیے بلکہ اس سے متاثر ہونے والے فریق کو جرح کرنے کا موقعہ بھی دینا چاہیے کیا تردید کے موقعہ میں گواہان

سے اوسنے بانی اور دستاویزی شہادت داخل کرنے والے اشخاص سے جرح کرنے کا حق بھی شامل ہے۔
یہ امر کہ آیا جرح کا موقعہ دیا جائے یا نہ دیا جائے۔ ہر معاملے کے واقعات اور اس ایکٹ پر جس کے تحت
کارروائی کی جا رہی ہو منحصر ہے۔

مزدور انتظامیہ تعلقات کے دائرے میں آجر کی اجیر کے خلاف تادیبی کارروائی کرنے کے لیے داخلی
تحقیقات میں اور حکومت کی کسی سرکاری ملازم کے خلاف تادیبی کارروائی میں بھی جرح کا حق قدرتی
انصاف کا ایک اہم عنصر متصور ہوتا ہے۔ ٹیکس کے معاملات میں عدالتیں اصرار نہیں کرتیں کہ محکمے کے
گواہان سے ٹیکس دہندہ جرح کرے مگر یہ ایک غیر تغیر پذیر قاعدہ نہیں ہے، اسی طرح کسٹم کے
مقتدران کے سامنے یہ طے کرنے کے لیے کہ آیا مال ناجائز طور سے لایا گیا یا نہیں یہ قرار دیا گیا کہ قدرتی
انصاف کا یہ تقاضا نہیں ہے کہ متاثر ہونے والے شخص کو کسٹم کے مقتدران کے سامنے دیے ہوئے
بیانات پر جرح کرنے کی اجازت دی جائے۔

کس طرح مخصوص حالات جرح کو خارج کرتے ہیں مندرجہ ذیل معاملہ سے واضح
ہوگا۔ ڈپٹی کمشنر نے بمبئی پولیس ایکٹ ۱۹۵۱ کے تحت عرض دہندہ کے خلاف نظر بندی کا حکم صادر
کیا، ایکٹ سے مطلوب تھا کہ متعلقہ شخص کو اس پر لگائے ہوئے الزامات کے خلاف وجہ ظاہر
کرنے کا مناسب موقع دیا جائے، اس معاملے میں نہ گواہان کا بیان اس شخص کی موجودگی میں لیا
گیا اور نہ اس کو جرح کرنے کا موقع دیا گیا۔ بلکہ اس کو اپنی عرضداشت پیش کرنے کا موقع دیا گیا
تھا۔ سپریم کورٹ کے سامنے اس کارروائی کے جواز کے خلاف ایک عذر یہ تھا کہ عرضی گزار کو ان
گواہان سے جرح کرنے کا موقع نہیں دیا گیا جنھوں نے اس کے خلاف گواہی دی تھی اور جن کی شہادت
پر کارروائی شروع کی گئی تھی۔ عدالت نے اس عذر کو نامنظور کر دیا اور فیصلہ دیا کہ قانون سازیہ
کی زیر غور قانون کو وضع کرنے کی ظاہر کی ہوئی نیت کا لحاظ رکھتے ہوئے جرح کا موقعہ نہ دینے سے وہ
کارروائی غیر معقول نہیں ہوئی۔ گواہان بد اطوار اشخاص کے سامنے آ کر ان کے خلاف شہادت دینا پسند
نہیں کریں گے کیونکہ اگر وہ ان کے روبرو لائے جائیں تو انکی ذات اور جائیداد خطرے میں پڑ جائے گی۔
جموں اینڈ کشمیر بنام بخشی غلام محمد، میں جموں اور کشمیر کی ریاست نے جموں اور کشمیر تحقیقاتی

---

221 . S.C . 1952 . A.I.R. ؎۱

122 . SC . 1967 A.I.R. ؎۲

کمیشن ایکٹ کے تحت ریاست کے سابق وزیراعلیٰ کے خلاف بداطواری اور بدانتظامی کے الزامات کی تحقیقات کرنے کے لیے ایک تحقیقاتی کمیشن کا تقرر کیا۔ کمیشن کے سامنے متعدد اشخاص سے الزامات کی تائید کرتے ہوئے بیانات حلفی داخل کیے۔ اس نے گواہان سے جرح کرنے کے حق کا قدرتی انصاف کی بنا پر ادعا کیا۔ عدالت نے زیرِ غور معاملہ کا مین گاس کے معاملہ سے جس میں عدالت نے الزام کی تائید میں شہادت سنے اور جرح میں متعلقہ سوالات پوچھنے کا مناسب موقعہ دینے کو قدرتی انصاف کا ایک عنصر قرار دیا تھا، امتیاز کرتے ہوئے کہا کہ اس معاملے کے فیصلہ کا یہاں اطلاق نہیں ہوتا۔ اس کے دو وجوہ تھے۔ مین گاس کے معاملہ میں جو کچھ کہا گیا تھا وہ اس صورت کے حوالہ سے تھا جہاں گواہان نے زبانی شہادت دی تھی، مزید یہ کہ بخشی کے معاملہ میں کمیشن صرف واقعات مقرر کرنے کی جماعت تھی جس کی رپورٹ بذاتِ خود قابلِ نفاذ نہ تھی۔ وہ ایسی تحقیقاتی جماعت نہ تھی جیسی کہ دوسرے معاملے میں زیرِ غور تھی۔ قانونی تجاویز کو پڑھ کر عدالت نے یہ بھی کہا کہ ایکٹ کا منشا یہ ہے کہ صرف ان گواہان سے جرح کی جائے جو وزیراعلیٰ کے خلاف زبانی شہادت دیں نہ کہ ان سے جو بیانات حلفی داخل کریں۔

اِن صورتوں میں جہاں جرح کی اجازت ہو شہادت ہند ایکٹ سے مقرر کیے ہوئے طریقۂ کار کو اختیار کرنا ضروری نہیں ہے یہ کافی ہے اگر فریق کو جرح کا مناسب موقع دیا جائے۔ جرح کا ایک لازمی عنصر یہ ہے کہ کسی فریق کے خلاف شہادت عام طور سے اس کی موجودگی میں قلم بند کی جائے۔ اگر شہادت متعلقہ فریق کے پس پشت لی جائے تو اس سے قدرتی انصاف کی خلاف ورزی ہوگی۔ مگر یہ غیر تغیر پذیر قاعدہ نہیں ہے، ایسی صورتیں بھی ہوتی ہیں جہاں صرف بیانات کی نقول کا دیا جانا بغیر فریق کی موجودگی میں شہادت لیے ہوئے کافی قرار دیا گیا ہے۔

# بذریعۂ وکیل نمائندگی کا حق

عام طور سے وکیل کے ذریعہ حاضری کا ادعا حق کی بنا پر نہیں کیا جاسکتا ہے لیکن ایسے معاملات میں جہاں پیچیدہ واقعاتی اور قانونی مسائل پیدا ہوتے ہوں اور شہادت طویل اور تفصیلات سے پُر ہو اور متعلقہ فریق خود اس صورت کا مقابلہ نہ کرسکے تو قانونی امداد سے محروم کردینے سے قدرتی انصاف کی تکذیب ہوتی ہے لہٰذا مخصوص واقعاتی حالات کے لحاظ سے طے کرنا پڑتا ہے کہ آیا قانونی امداد سے محروم کرنے سے قدرتی انصاف کی تکذیب ہوئی یا نہیں۔ چند قوانین (مثلاً صنعتی تنازعات ایکٹ) انفصالی جماعتوں کے سامنے قانونی پیشہ وران کی حاضری کی واضح طور سے ممانعت کرتے ہیں

جبکہ بعض دیگر قوانین وکیل کے ذریعہ نمائندگی کے حق کو تسلیم کرتے ہیں۔ قانونی نمائندگی کی ممانعت اس وجہ سے حق بجانب خیال کی جاتی ہے کہ وہ خرچ بچاتی ہے اور غریب کا امیر سے تحفظ کرتی ہے اور تاخیر میں تخفیف کرتی ہے۔ الین (ALLAN) کا قول ہے کہ :۔

"تجربہ سے مجھے معلوم ہوا کہ اس شخص کو جس میں خود صلاحیت اظہار نہ ہو کسی مستفید نمائندے کی خدمات سے محروم کر دینا غلط فہمی پر مبنی مہربانی ہے۔"

بسا اوقات ایک بے مددگار شخص ماہر اور مدد یافتہ منتظم کا مد مقابل بالکل نہیں ہو سکتا۔

آسٹریلیا میں ٹریبونل کے سامنے وکیل کا حاضر ہونا ایک معمول ہے اور حاضری سے ممانعت ایک استثنا ہے۔ امریکہ میں امریکی دستور کے "طریق معمول" (DUE PROCEM) کے فقرے اور انتظامی طریقۂ کار ایکٹ ۱۹۴۶ کی دفعہ ۶ (الف) کے مجموعی اثر سے مختلف اغراض کے لیے قانونی نمائندگی کا یقین کر دیا گیا ہے۔ انگلینڈ میں فرینک کمیٹی کا یہ نظریہ تھا کہ قانونی نمائندگی کے حق کی تخفیف بہت ہی غیر معمولی حالات میں کرنا چاہیے جہاں واضح ہو کہ یہ پابندی درخواست دہندہ کے مفاد کی بہتری کے لیے ہے۔ پیٹ بنام گرے ہاؤنڈ ریسنگ ایسوسی ایشن، میں انگلینڈ کی اپیلی عدالت نے یہ رائے دی کہ کسی شخص کی نیک نامی یا روزی سے متعلق معاملات یا زیادہ اہم معاملات سے برتنے والے ٹریبونل کے سامنے قانونی نمائندگی کے حق کو بحال رکھا کم سے کم اس صورت میں جہاں زبانی سماعت کیے جانے کا حق ہو۔

## مدلّل فیصلے

کچھ ہی عرصے پہلے یہ خیال کیا جاتا تھا کہ دلائل ظاہر کرنا قدرتی انصاف کا کوئی اصول نہیں ہے لہٰذا بظاہر عدالتی جماعتوں کو اپنے فیصلے کے دلائل ظاہر کرنا ضروری نہیں خیال کیا جاتا تھا۔ مگر اسی معاملے میں عدالت نے "گویا حکم" پر اصرار کیا یعنی وہ حکم جو خود اپنی تشریح کرے دیگر الفاظ میں مدلل ہو لیکن کچھ ہی عرصہ بعد اس نظریہ میں تغیر واقع ہوا اور اب بڑھتا ہوا رجحان اس امر پر ہو رہا ہے کہ یہ جماعتیں اپنے فیصلوں کے دلائل ظاہر کریں۔

انگلینڈ میں اس مسئلہ پر فرینک کمیٹی نے غور کیا اور اصرار کیا کہ یہ عام معمول ہونا چاہیے کہ انفصالی جماعتیں اپنے فیصلوں کے دلائل ظاہر کریں۔ اس امر کو اب قانونی اثر دے دیا گیا ہے۔ ٹریبونل اور تحقیقات ایکٹ ۱۹۵۸ تجویز کرتا ہے کہ اگر فریقین اس کا استدعا کریں تو یہ جماعتیں وجوہ ظاہر کریں گی، جب تک کہ قومی تحفظ میں بیان نہ کیا جا سکے۔ اسی طرح امریکی انتظامی طریقۂ کار ایکٹ

کی دفعہ ۸ (ب) کے تحت مطلوب ہے کہ انتظامی فیصلوں کے ساتھ جملہ اہم واقعاتی اور قانونی تنقیحات واختیار تمیزی کے امور پر قائم کی ہوئی رائیں نکالے ہوئے نتائج اور ایسا کرنے کے وجوہ منسلک ہونے چاہئیں۔ دلائل ظاہر کرنے کا فرض من مانا طریق عمل کے خلاف تحفظ ہے۔ اس نظریہ کی بہترین تشریح۔ ایم۔ بی انڈسٹری بنام ہند کی یونین میں جسٹس سبا راؤ کے متفق رائے فیصلا میں ملتی ہے۔ اس میں کہا گیا ہے کہ:

"بہبودی ریاست میں انتظامی ٹربیونل برقرار رہنے کے لیے وجود میں آئے ہیں لیکن ان کا من مانا عمل بہبودی ریاست کے تصور ہی کو فنا کر رہا ہے۔ کوئی ٹربیونل کم از کم یہ کر سکتا ہے کہ اپنے خیالات کا اظہار کر دے۔ دلائل ظاہر کرنے سے یقین ہوگا کہ امور پر غور کیا گیا ہے۔ دلائل ظاہر کرنے کی پابندی وضاحت پیدا کرتی ہے۔ اور مطلق العنانی کو خارج کرتی ہے یا اس میں انتہائی تخفیف کرتی ہے۔ وہ اس شخص کو جس کے خلاف حکم صادر کیا گیا ہو اطمینان بخشتی ہے"۔

پھر اس بحث کا حوالہ دیتے ہوئے کہ ایسی صورتیں بھی ہیں جہاں خود عدالتیں دلائل نہیں دیتیں (مثلاً جب اپیلی عدالت کسی اپیل یا نگرانی کو سرسری طور سے (IN LIMINE) بغیر دلائل ظاہر کیے خارج کر دے) جج نے کہا:

"عدالت اور انتظامی ٹربیونل میں ایک بیّن فرق ہے عدالت کو تربیت دی جاتی ہے کہ وہ بغیر پالیسی یا مصلحت کے تصورات سے متاثر ہوئے امور پر خارجی طور سے غور کریں، لیکن ایک عملیہ افسر امور پر پالیسی یا ان کے فریقین مصلحت ہونے کے نقطۂ نظر سے غور کرتا ہے، عملیہ افسر کی اس طرح قائم کی ہوئی عادت عمل بہ عمل اور فعل بہ فعل تبدیل نہیں ہو سکتی، لہٰذا لازم ہے کہ وہ ٹربیونلوں پہ فریقین کے حقوق کو متاثر کرنے والے احکام صادر کرنے کے متعلق کچھ پابندی عائد کرے۔ کم سے کم جو وہ کر سکتے ہیں وہ یہ ہے کہ اپنے احکام کے دلائل ظاہر کر دیں۔ اپیلی عدالتیں بھی ہمیشہ اپنے احکام کے دلائل ظاہر کرتی ہیں، بجز اس صورت کے جب وہ اپیل یا نگرانی کو سرسری

---

1 - A.I.R. 1966. SC. 671 -

طور سے (IN LIMINE) خارج کر دیں۔ مگر ایسی صورت میں بھی وہ ایسا اس وجہ
سے کرتی ہیں کہ ان کو تحتی عدالت کے فیصلے سے اتفاق ہوتا ہے یا اس میں دخل دینے
کی کوئی قانونی وجہ نہیں ہوتی۔ لیکن ٹربیونل کے بارے میں ایسا نہیں کہا جا سکتا کیونکہ
زیادہ تر ابتدائی ٹربیونل کا فیصلہ مختصر ہوتا ہے جس میں دلائل نہیں ظاہر کیے جاتے۔
علاوہ اس کے جب عدالت دلائل پر اصرار کرتی ہے تو دلائل کی کوئی شکل یا پیمانہ نہیں
مقرر کیا جاتا۔ دلائل کی وسعت اور ماہیت ہر واقعہ کے حالات پر منحصر ہوتی ہے۔
عام طور سے اپیل یا نگرانی سننے والے ٹربیونل کو خود اپنے دلائل وضاحت سے دینے
چاہئیں۔ لیکن کسی حکم کو بحال رکھنے کی صورت میں جب ابتدائی ٹربیونل نے کافی
دلائل دیے ہوں تو اپیلی ٹربیونل ان دلائل سے اتفاق کرتے ہوئے اپیل یا نگرانی
کو خارج کر سکتا ہے۔ لازمی امر یہ ہے کہ اپیل یا نگرانی سننے والے ٹربیونل کو واضح
طور سے یا ابتدائی ٹربیونل کے دیے ہوئے دلائل کے حوالے سے اپنے وجوہ
دینے چاہئیں"۔

مگر جب کوئی ایکٹ خود کسی بظاہر عدالتی ماہیت کے عمل کے لیے دلائل دینا تجویز کرتا ہو تو
عموماً ایسی تجویز حکمی متصور ہوتی ہے اور دلائل ظاہر کرنے سے باز رہنا کیے ہوئے عمل کو باطل کر
دیتا ہے۔ عدالتوں کا نظریہ یہ ہے کہ جب کوئی عمل کسی مقتدر کے اختیار تمیزی پر مکمل طور سے
مبنی ہو تو صرف دلائل کا ظاہر کرنا ہی متاثر ہونے والے شخص کا اس کے خلاف تحفظ ہے۔ اس کا
یقین کرنا ضروری ہے کہ دلائل جن کی بنا پر مقتدر نے زیر غور فیصلہ کیا، اس کے حاصل شدہ
اختیار کی وسعت اور دائرے میں ہیں۔ اگر بالکل غیر متعلق ہوں تو استعمال اختیار باطل ہو گا۔
لیکن اکثر موضوعہ قوانین ایسی شرط و پابندی عائد نہیں کرتے چونکہ انتظامیہ نے اپنے او پر
شعوری طور سے ایسی پابندی عائد کرنے کی کوشش نہیں کی اور نہ قانون سازیہ نے ایسا کیا
بظاہر عدالتی مقتدران کو اپنے فیصلوں کے دلائل ظاہر کرنے پر اصرار کرنے کی ذمہ داری
عدالتوں پر آ پڑی۔ متعدد عدالتی فیصلوں میں اس ذمہ داری کی انجام دہی دستور کی دفعات
۳۲ - ۱۳۶ - ۲۲۶ - ۲۲۷ - کے تحت کی گئی۔ چونکہ دفعات ۳۲ - اور ۱۳۶ کے تحت سپریم
کورٹ کو اور دفعات ۲۲۶ اور ۲۲۷ کے تحت ہائی کورٹوں کو بظاہر عدالتی فیصلوں پر نظر ثانی
کرنے کا اختیار ہے۔ یہ عدالتیں محسوس کرتی ہیں کہ وہ اس اختیار کو بخوبی استعمال نہیں کر سکتی

ہیں اگر بظاہر عدالتی مقتدران اپنے فیصلوں کے دلائل نہ دیں۔ اگر کسی مقتدر کے سامنے کارروائی مانند اتنی بھی ہو تو بھی حکم کی تائید میں کافی طور سے دلائل اور شہادت کے انکشاف کی ضرورت رفع نہیں ہوتی۔ مدلل حکم کی غیر موجودگی میں عدالتیں کسی بظاہر عدالتی مقتدر کے دماغی عمل کا اندازہ نہیں لگا سکتی ہیں لہذا فیصلہ کرنا ممکن نہیں ہوتا کہ آیا اس مقتدر کے فیصلہ میں دخل دینے کی کوئی جائز وجہ ہے یا نہیں۔ ماضی میں بھی عدالتوں نے مدلل حکم پر اصرار کیا ہے مگر اب یہ اصول مستحکم ہو گیا ہے۔

اس مسئلہ کا ایک دیگر پہلو بھی ہے۔ متعدد قوانین کے تحت ایک فیصلہ کرنے والے مقتدر کا حکم بالا مقتدر کے سامنے قابل اپیل ہوتا ہے۔ اگر تحتی مقتدر مدلل حکم نہ دے تو متعلقہ شخص کو مؤثر طور سے اپیل کے حق کو استعمال کرنے میں بہت دشواری پیش آتی ہے۔ تحتی مقتدران کے صادر کیے ہوئے احکام اپیل اور نگرانی کی تجاویز کو بیکار اور بے اثر کر دیتے ہیں۔ دلائل ظاہر کرنے سے باز رکھنا فریق کو اپیل اور نگرانی کے حق سے واقعی محروم کر دیتا ہے۔

۱۹۶۵ کے قبل یہ مشتبہ تھا کہ آیا بظاہر عدالتی جماعتوں کو اپنے فیصلوں کے دلائل دینے چاہئیں یا نہیں مگر ۱۹۶۵ء کے بعد چند مقدمات میں عدالتوں نے اصرار کیا ہے کہ ان جماعتوں کو دلائل دینے چاہئیں۔ گووند رام بنام مدھیہ پردیش[لے] میں سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ ایسے معاملے میں کسی شخص کے مطالبے کو نامنظور کرنے میں جس کو حکومت اختیار تمیزی کی بنا پر بظاہر عدالتی طریقے سے طے کرے اور جس کی بابت عدالت کا اختیار سماعت خارج کر دیا گیا ہو فیصلہ کے دلائل دینے چاہئیں۔

اسی اصول کا واضح اظہار بھگت[ئے] راجہ بنام ہند کی یونین میں ملے گا جس میں اسی موضوع پر متعدد سابقہ فیصلوں پر نظر ثانی کی گئی۔ اب یہ اصول پوری طور سے مستحکم ہو گیا ہے کہ بظاہر عدالتی مقتدران کو اپنے فیصلوں کے دلائل دینے چاہئیں اگرچہ کسی مخصوص معاملہ میں دلائل کے کافی ہونے کا سوال ابھی تک غیر معین ہے۔

سپریم کورٹ نے کہا کہ [ضروری] نہیں کہ بظاہر عدالتی[تے] ایسا فیصلہ لکھے جیسا کہ عدالتیں[تے] لکھتی ہیں لیکن ترتیب دلائل کے عمل کو مجمل طور سے بیان[ھے] کر دینا چاہیے۔

---

لے A.I.R. 1965 S.C. 1222

ئے A.I.R. 1967 S.C. 1606

تے A.I.R. 1967 S.C. 1606

ھے A.I.R. 1967 S.C. 1606

معلوم ہوتا ہے کہ دلائل ظاہر کرنے کے مطالبات پورے ہو جائیں گے اگر حکم میں متعلقہ دلائل دیدیے جائیں اگرچہ مقتدر نے جملہ دلائل نہ بھی دیئے ہوں یا اگرچہ چند دلائل پر جن پر اس کے سامنے بحث کی گئی ہو اس مقتدر نے واضح طور سے غور نہ کیا ہو۔ متعدد معاملات میں یہ سوال پیدا ہوا ہے کہ آیا ایسی صورت میں اپیلی مقتدر کو دلائل دینا ضروری ہے جہاں اس نے تحتی مقتدر کے کافی مدلل حکم کو صرف بحال رکھا ہو، اس موضوع پر سابقہ نظریہ یہ تھا کہ ایسی صورت میں اپیلی مقتدر کو دلائل دینا ضروری نہیں ہے کیونکہ اپیلی مقتدر تحتی مقتدر کے دلائل کو قابل تسلیم پاتا ہے۔

آمدنی ٹیکس اپیلی ٹربیونل کے صادر کیے ہوئے ایک حکم کے حوالے سے سپریم کورٹ نے کہا ہے:

"آمدنی ٹیکس اپیلی ٹربیونل واقعات پر قطعی فیصلہ کرنے والا مقتدر ہے اور عموماً اس کو اپنے سامنے زیر غور ہر نزاعی معاملہ پر اپنے نتیجہ کی اس کو تائید میں دلائل دیتے ہوئے قلم بند کرنا چاہیے مگر ایسی صورت میں جہاں اپیلی ٹربیونل اپیلی معاون کمشنر کی ظاہر کی ہوئی رائے سے اتفاق کرتا ہو اور اس کے نکالے ہوئے نتیجہ کی تائید میں اس کے پاس کوئی دیگر دلائل نہ ہوں تو دلائل قلم بند کرنے سے باز رہنا محض اس وجہ سے غیر قانونی اور خلاف قاعدہ امر متصور نہ ہوگا کہ اس نے اپیلی معاون کمشنر کے دیے ہوئے ان دلائل کو دُہرایا نہیں جن کی بنا پر زیر تشخیص شخص یا محکمہ کے خلاف[1] فیصلہ دیا گیا ہے۔"

حال ہی میں ٹراونکور رائین بنام ہند کی یونین میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ کسٹم کلکٹر کے حکم کے خلاف نگرانی کی سماعت میں مرکزی حکومت کو دلائل دینا ضروری تھا اگرچہ کسٹم کلکٹر نے تفصیل کے ساتھ دلائل دیے تھے۔ یہ واضح نہیں ہے کہ اس فیصلہ میں دلائل کے معاملہ میں فیصلہ کی کس طرح تردید کی گئی لیکن ایک امتیازی صورت یہ تھی کہ پہلا معاملہ حکومت کے محکمے کے متعلق تھا جب کہ دوسرے معاملے میں ٹربیونل زیر غور معاملے کے اخیری مرحلہ پر عمل کر رہا تھا مگر بہترین طریقہ عمل یہ ہوگا کہ فیصلہ کرنے والی جماعت کو خود اپنے دلائل دینے چاہئیں بلالحاظ اس امر کے کہ تحتی مقتدر نے دلائل دیے ہیں ایک بالا مقتدر تحتی مقتدر کے دیے ہوئے دلائل

---

[1] (S.C.) 16.415-411 - I.T.R 63(1967)

[2] 862 - SC - 1971 - A.I.R

سے اتفاق کر سکتا ہے مگر یہ ضروری نہیں کہ اس کے دیے ہوئے جملہ دلائل سے اتفاق کرے۔

جہاں تحتی مقتدر نے خود دلائل نہ دیے ہوں یا مبہم اور مختصر دلائل دیے ہوں اور اپیلی مقتدر نے اس کو صرف بحال کر دیا ہو تو اپیلی مقتدر کا ایسا حکم یقیناً ناقص ہوگا۔ بھگت راجہ بنام ہند کی یونین میں مرکزی حکومت نے کانی رعایت قواعد کے قاعدہ ۵۵ کے تحت عمل کرتے ہوئے ریاستی حکومت کے اس حکم کو بحال رکھا جس کے ذریعہ اپیلانٹ کی اسٹپاس کے لائسنس کی درخواست نامنظور کر دی گئی تھی اور حکومت نے دلائل نہیں دیے تھے، دلائل نہیں دیے تھے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ "وزارت کے پاس ایک مخصوص فارم یا طریقہ ہے جس کو نظر ثانی کی درخواست کو نامنظور کرنے میں اختیار کرنا پڑتا ہے" اس حکم کو رد کرتے ہوئے اور ایم۔ پی۔ انڈسٹریز کے معاملے میں کثرت رائے سے دیے ہوئے فیصلہ سے اختلاف کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ "جب تحتی مقتدر نے خود کوئی دلائل نہیں دیے بجز اس کے کہ کامیاب درخواست دہندہ پرانہ پٹہ دار تھا۔ [ جو دلیل عدالت کی رائے میں کوئی معنی نہیں رکھتی تھی ] اور نظر ثانی کرنے والے مقتدر نے اس وجہ پر بھی غور نہیں کیا تو عدالت کو نظر ثانی کرنے والے مقتدر کے حکم کو بحال رکھنے یا اس کو نامنظور کرنے کے لیے دلائل تاریکی میں تلاش کرنے پڑتے۔ مگر جہاں واقعات اتنے واضح ہوں کہ انتظامی عمل کے وجوہ بالکل ظاہر ہوتے ہوں اور ان پر اعتراض کا کوئی امکان نہ ہو سکتا ہو تو ہو سکتا ہے کہ دلائل نہ دینے کا امر اس کارروائی کو باطل نہ کرے۔

ایسی صورت میں بھی جب اپیلی مقتدر تحتی مقتدر کے حکم کی تائید کرتا ہو اس کو دلائل دینے چاہئیں کیونکہ تحتی مقتدر کے دلائل کچھ معقول اور کچھ غیر معقول ہو سکتے ہیں اپیلی مقتدر کے لیے لازم ہے کہ نگرانی میں کسی حکم پر فیصلہ دیتے ہوئے دلائل ظاہر کرے بلالحاظ اس کے کہ تحتی مقتدر نے دلائل دیے ہیں یا نہیں۔ اس اصول کو سپریم کورٹ نے متعدد معاملات میں دہرایا ہے۔ سی آئی ٹی، بنام وانچند وکمپنی میں آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل نے آمدنی ٹیکس افسر کی رائے سے اتفاق نہیں کیا۔ لیکن بغیر کوئی وجہ دیتے ہوئے اس نے زیر تشخیص شخص کے دعوی کو جزواً منظور کر لیا، فیصلہ یہ کیا گیا کہ ٹریبونل کو اپنے دلائل کا ظاہر کرنا لازم تھا۔

ہر بیگر شوگر ملس بنام شیام سندر جھن جھن والا، میں مرکزی حکومت نے کمپنی ایکٹ کی دفعہ

---

سلہ 1669. SC. 1967. A.I.R.

سٹہ 1669. SC. 1961. A.I.R.

۱۱۱ (۳) کے تحت کمپنی کے ڈائرکٹروں کے منتقل الیہ کے حق میں حصوں کی منتقلی کو رجسٹری کرنے سے انکار کرنے کے خلاف دائر کی ہوئی اپیل منظور کر لی۔ کمپنی کے کیفیت نامہ انجمن کے تحت ڈائرکٹروں کو حصوں کی رجسٹری کرنے سے انکار کرنے کا مطلقاً اختیار تمیزی تھا اور ان پر ایسا کرنے کی وجہ ظاہر کرنے کی کوئی پابندی نہ تھی۔ جب وہ معاملہ سپریم کورٹ کے سامنے دفعہ ۱۳۶ کے تحت آیا تو عدالت نے مرکزی حکومت کے حکم کو رد کر دیا اس بنا پر کہ اپیل کی سماعت کرنے والے افسر نے دلائل نہیں دیے تھے۔ عدالت نے حکم دیا کہ مرکزی حکومت مکرر بموجب قانون سماعت کرے۔

مجموعی طور سے غور کرنے پر معلوم ہوگا کہ دلائل دینے کے موضوع پر موجودہ صورت حال بہ نسبت سابقہ صورت کے زیادہ اطمینان بخش ہے لیکن اب شاید وقت آ گیا ہے کہ قانونی طور سے بظاہر عدالتی مقتدران کے لیے دلائل دینا لازمی امر تجویز کر دیا جائے۔ جیسا کہ انگلینڈ میں کیا گیا ہے۔

اس زمرے میں سماعت کی کارروائی کو مرتب کرنے کے متعلق عدالتی کوشش بھی آتی ہے۔ یہ ایک اہم امر ہے کیونکہ جب تک کارروائی کا ریکارڈ پوری طور سے مرتب نہ کیا جائے بالا مقتدران یا عدالتوں کے سامنے اپیل دائر کرنے کا حق پوری طور سے مؤثر نہیں ہو سکتا۔ اس سلسلہ میں ایک معاون بندوبستی افسر کی مغربی بنگال حصول جائیداد ایکٹ ۱۹۵۳ کے تحت کی ہوئی کارروائی کے متعلق سپریم کورٹ کا مندرجہ ذیل بیان توجہ طلب ہے:۔

> "اس کے حکم سے معلوم ہوتا ہے کہ فریقین نے اس کے سامنے گواہان پیش کر کے زبانی شہادت گزاری مگر اس نے اس کارروائی کا کوئی ریکارڈ مرتب نہیں کیا۔ لہذا کوئی شخص صحیح طور سے تعین نہیں کر سکتا کہ گواہان نے کیا اظہار دیا بجز اس قدر جس کا ذکر حکم میں کیا گیا ہے۔ یہ نہایت ہی غیر اطمینانی صورت ہے۔ پیش کی ہوئی شہادت کا ریکارڈ رکھنا کسی مخصوص قاعدہ سے مطلوب نہیں ہے مگر اس کو بھی فراموش نہیں کرنا چاہیے کہ تحقیقات میں صادر کیا ہوا حکم مقدر اپیل مقتدر۔ یا عدالت کے سامنے اپیل کیے جانے کے تابع ہے۔ اپیل پیدا ہونے والے ابتدائی طلب واقعاتی اور زیر قانونی مسائل کی بنا پر دائر کی جا سکتی ہے۔ لہذا ظاہر ہے کہ اپیل کا مقصد یہ ہے کہ رنج رسیدہ شخص کو واقعی اور مکمل دادرسی مل سکے۔ ایسی اپیل کے واقعی مؤثر ہونے کے لیے رنج رسیدہ شخص

کو اس قابل ہونا چاہیے کہ وہ اپیلی مقتدرہ کے سامنے ابتدائی مقتدرہ کے حکم کے بجا ہونے اور اس کے دیے ہوئے دلائل کے صحیح ہونے پر رائے زنی کر سکے اور ظاہر ہے کہ ایسا اطمینانی طور سے نہیں ہو سکتا جب تک کہ فریق اس مواد سے آگاہ نہ ہو جس کی بنا پر ابتدائی مقتدرہ نے نتائج نکالے اور جب تک حکم میں دلائل نہ دیے گئے ہوں۔ واقعہ یہ ہے کہ ٹربیونل کے حکم پر عموماً کامیابی کے ساتھ اعتراض نہیں کیا جا سکتا جب تک وہ مواد جس پر اس نے فیصلہ مبنی کیا ہو اپیلی مقتدرہ کے سامنے نہ رکھا جائے نہ رکھا جائے۔ لہذا قانون سے دیے ہوئے اپیل کے حق کو واقعی متاثر بنانے کے لیے ظاہر ہے کہ ریکارڈ کا مرتب کرنا اتنا ہی ضروری ہے جتنا کہ مدلل حکم صادر کرنا۔ ہمارے اس کہنے سے یہ غلط فہمی نہیں پیدا ہونی چاہیے کہ اس کو عدالتوں کے لیے شہادت قلم بند کرنے کے متعلق مقررہ طریقہ کار اختیار کرنا چاہیے بلکہ اس کو کچھ ایسے قسم کا ریکارڈ مرتب کرنا چاہیے جس سے اپیلی مقتدرہ کو اس مواد کا اندازہ ہو جائے جو اس افسر کے سامنے تھا اور جس کو اس نے اپیل میں زیر غور معاملے پر نتیجہ نکالنے میں استعمال کیا۔

## محکمانہ فیصلہ

عدلیہ عمل انتظامی عمل سے ایک اہم صورت میں مختلف ہے۔ جبکہ عدلیہ کو صرف فیصلہ کرنے کا عمل سپرد کیا گیا ہے۔ ایک منتظم انفصالی عمل اپنے دیگر انتظامی فرائض کے ساتھ ساتھ انجام دیتا ہے۔ [ بجز اس صورت کے جہاں ماہرانہ جماعتیں محض فیصلہ کرنے کے لیے قائم کی گئی ہوں مثلاً آمدنی ٹیکس اپیلی ٹربیونل ] اگر ایک منتظم کو اپنے فرائض اس کو سپرد کیے ہوئے دیگر امور کے ساتھ ساتھ انجام دینا ہے تو اس کو محکمہ کے اندر ماتحتان سے امداد لینا ضروری ہو جاتا ہے ایسی صورت میں فیصلہ کو محکمانہ فیصلہ کہتے ہیں کیونکہ عمومی طور سے فیصلہ متعلقہ محکمہ کا دیا ہوا ہوتا ہے۔ محکمانہ فیصلہ کی صورت اس وقت پیدا ہوتی ہے جب حکومت یا کسی ایجنسی یا محکمہ یا مختلف قسم کے امور انجام دینے والے محکمہ کے سربراہ کو اختیار عطا کر دیا گیا ہو مگر ایسی صورت میں نہیں جب کسی مقتدرہ کا خاص طور سے فیصلہ کرنے کے لیے تقرر کیا گیا ہو۔ اولاً یہ ممکن ہے کہ نہ معلوم ہو سکے کہ واقعی فیصلہ کرنے والا کونسا افسر تھا کیونکہ فیصلہ حکومت، یا محکمہ یا انتظامی ایجنسی کا دیا ہوا متصور ہوتا ہے۔ دوم ممکن ہے کہ فیصلہ کرنے کا عمل منقسم ہو۔ یعنی سماعت ایک شخص کرے اور فیصلہ دوسرا شخص۔

بہت قبل یعنی ۱۹۱۴ میں انگلینڈ کے مشہور مقدمہ لوکل گورنمنٹ بورڈ بنام ارلج[1] میں

---

[1] 120 A.C. 1915

حکومت کے محکمے کے دیئے ہوئے فیصلے کے خلاف ایک عذر یہ کیا گیا تھا کہ قدرتی انصاف کی تکذیب ہوئی کیونکہ متعلقہ شخص کو معاملے پر فیصلہ دینے والے افسر کے سامنے حاضر ہونے کی اجازت نہیں دی گئی تھی۔ اس معاملہ میں ایک بار دکونسل نے ایک مکان کو بند کرنے کا حکم دیا تھا کیونکہ وہ انسانی رہائش کے قابل نہ تھا۔ مالک مکان نے حکومت کے محکمہ لوکل گورنمنٹ بورڈ کے سامنے اپیل کی۔ ایک عوامی مقامی تحقیقات کی گئی۔ تحقیقات کرنے والے انسپکٹر نے اپنی رپورٹ بورڈ کو پیش کی اور بورڈ نے اپیل نامنظور کر دی۔ تب مکان مالک معاملہ کو عدالت کے سامنے لے گیا اور ایک عذر یہ کیا کہ اس کو منصفانہ سماعت کیے جانے سے محروم رکھا گیا تھا، کیونکہ اس کو واقعی فیصلہ دینے والے افسر کے سامنے حاضر ہونے کی اجازت نہیں دی گئی تھی۔ ہاؤس آف لارڈس نے اس عذر کو نامنظور کر دیا۔ ایک امر جس نے عدالت کو متاثر کیا یہ تھا کہ حکومت کے محکمے کو اختیار عطا کرنے سے پارلیمنٹ کی یہ نیت ضرور رہی ہوگی کہ محکمہ اپنے حسب معمول طریقے سے عمل کرے گا۔ اور لہٰذا بغیر عدالتی طریقہ کار اختیار کیے ہوئے اپنا فیصلہ دینے کے قابل ہوگا۔ لارڈ چینسلر لارڈ ہلڈین نے کہا:

"دیگر وزیروں کی طرح بورڈ کا سربراہ وزیر بھی براہ راست پارلیمنٹ کے سامنے ذمہ دار ہوتا ہے۔ اس کو سپرد کیے ہوئے کام کی بہت زیادہ قدر ہے۔ جج کے طریقہ عمل سے مختلف طریقہ اختیار کرتے ہوئے وہ اپنے کارکنان سے امداد لینے کے لیے صرف آزاد ہی نہیں ہے بلکہ اس کو ایسا مجبوراً کرنا پڑتا ہے، لہٰذا بورڈ کو اپیل کے نمٹانے کے اختیار سے یہ مراد نہیں ہے کہ بورڈ کا کوئی مخصوص افسر اپیل کا فیصلہ کرے۔"

اس طرح کے فیصلے کا اثر دو طرح سے پڑا:

(۱) یہ ضروری نہیں ہے کہ محکمہ کے اندر اس شخص کی شناخت کی جائے جس نے کسی مخصوص معاملے میں فیصلہ دیا ہو، محکمہ اس معاملے کو اسی طریقِ معمول سے برتتا ہے جس طرح وہ دیگر انتظامی امور پر عمل کرتا ہے۔

(۲) تحقیقات یا سماعت کرنے والا ایک شخص ہو سکتا ہے اور فیصلہ دینے والا دیگر شخص۔ یہ ضروری نہیں کہ فیصلہ کرنے والا افسر خود متعلقہ شخص کی سماعت کرے۔ یہ طریقہ کار عدالتی عمل اور نیم عدالتی عمل کے درمیان فرق کو واضح طور سے ظاہر کرتا ہے۔ عدالتی عمل کی صورت میں

جج خود سماعت کرتا ہے اور فیصلہ دیتا ہے۔ اس کا تقرر فریقین کے درمیان نزاع کو فیصل کرنے کے لیے کیا جاتا ہے اور اس کا فیصلہ خود اسی کی ذاتی رائے پر مبنی ہوتا ہے۔ وہ شہادت سنتا ہے گواہان کے طریقہ اظہار کو دیکھتا ہے اور اپنے نتائج نکال کر فیصلہ کر دیتا ہے۔ پورا مواد جس کی بنا پر فیصلہ دیا جاتا ہے کھلی عدالت میں پیش کیا جاتا ہے تاکہ ہر شخص اس سے واقف ہو جائے۔ برخلاف اس کے ایک منتظم کا کار منصبی صرف فیصلہ کرنا ہی نہیں ہوتا بلکہ انتظام کرنا بھی ہوتا ہے۔ اس کو مختلف قسم کے کارہائے منصبی انجام دینے ہوتے ہیں لہٰذا اس کے لیے یہ ہمیشہ ممکن نہیں ہوتا کہ وہ خود سماعت کرے۔ منتظم کو اپنے فرائض کی مؤثر اور مستعدی سے انجام دہی کے لیے محکمہ اور نظام کے اندر سرکاری ملازمین سے تحقیقات کرنے میں امداد لینی پڑتی ہے اور اس طور سے فراہم کیے ہوئے مواد کی بنا پر وہ اخیری فیصلہ کر سکتا ہے۔ عدالتی اور نیم عدالتی عمل میں ایک دیگر فرق بھی ہوتا ہے خصوصاً اس وقت جب نیم عدالتی عمل کو محکمہ انجام دے۔ مثلاً فائل پر مختلف افسران قطعی فیصلہ کے مرحلے سے قبل نوٹنگ بھی کرتے رہتے ہیں اور یہ امر مذکورہ بالا اس اصول کے خلاف پڑتا ہے کہ کسی چیز کو کسی شخص کے خلاف استعمال نہ کرنا چاہیے جب تک اس شخص کو اس کی تردید کرنے کا موقع نہ دیا جائے۔ یہ نوٹنگ کبھی متعلقہ شخص کے علم میں بھی نہیں آئیں۔ محکمہ کا فیصلہ نامزد افسر یا جماعت یا مخصوص طور سے فیصلہ کرنے کے لیے مقرر کیے ہوئے مقتدر کے فیصلہ سے مختلف طور سے کیا جا سکتا ہے کیونکہ بعد میں ذکر کی ہوئی صورت میں استعمال کیا ہوا اختیار تمیزی اور کیا ہوا فیصلہ یا لیا ہوا نظریہ صراحت کیے ہوئے مقتدر کا ہوتا ہے جب کہ اوّل الذکر میں فیصلہ محکمہ کے ان افسران کی مجموعی کوشش کا نتیجہ ہوتا ہے جس سے ہو کر معاملے کی فائل وقتاً فوقتاً گزرتی ہے۔ اس طرح دیا ہوا فیصلہ محکمانہ فیصلہ کہا جاتا ہے اس مفہوم میں کہ مجموعی طور سے محکمہ کا فیصلہ اس کی مجموعی فکر کا نتیجہ ہوتا ہے۔

اسچارٹز (SCHWARTZ) محکمانہ فیصلے کو مفوض طریقے کی سماعت یا فیصلہ کہتا ہے۔ اس کے قول کے مطابق شہادت ایک تحقیقات کرنے والا شخص سنتا ہے۔ دیگر ماتحت افسران شہادت کی چھان بین کرتے ہیں۔ ایجنسی کے عملہ کے متعدد ماہرین تحریکات کرنے اور قطعی رپورٹ تیار کرنے میں مدد دے سکتے ہیں اور ایجنسی کا ہیڈ محکمہ کے عمل پر اس قدر زیادہ استدلال کرتا ہے کہ اس کے نام سے دیے ہوئے فیصلے میں پیدا ہونے والے مسائل کا اس کو کچھ بھی علم اکثر نہیں ہوتا۔ بجائے اس کے کہ ایجنسی کا ہیڈ جس کے نام سے فیصلہ دیا جاتا ہے خود عمل کرے ایجنسی کے گمنام افسران عمل کرتے ہیں لہٰذا اس سے دو ناپسندیدہ نتائج

پیدا ہوتے ہیں سماعت کی اہمیت معیار سے گر جاتی ہے اور فیصلہ گمنام شخص کا کیا ہوا ہو جاتا ہے۔ ایسی صورت میں قدرتی انصاف سے مہیا کیے ہوئے متعدد تحفظات کمزور پڑ جاتے ہیں اور متعلقہ شخص کو موقع نہیں ملتا کہ وہ اس کے خلاف ظاہر کی ہوئی کسی رائے کی تردید کر سکے۔ برخلاف اس کے جیسا کہ ڈیوس نے کہا ہے محکمانہ فیصلے کی مضبوطی مجموعی عمل کی فضیلت سے اندرونی روک اور توازن سے مختلف موضوعات پر ماہرین کی امداد باہمی سے اور نسبتاً غیر اہم عمل کو کم تنخواہ پانے والے عمل کو سپرد کرنے سے تا کہ اعلیٰ افسران کی فکر اور ان کے علم سے فائدہ اٹھانے سے پیدا ہوتی ہے۔

ان موافق پہلوؤں کے باوجود محکمانہ فیصلے کے اصول سے دو غیر موافق صورتیں بھی پیدا ہوتی ہیں۔ پہلی فیصلہ کرنے والا افسر گواہان کے طریقۂ اظہار کو نہیں دیکھ سکتا لہٰذا کسی گواہ کی شہادت پر استدلال کرنے کے متعلق رائے نہیں کر سکتا تاکہ اس کو اپنے نظریہ کو تسلیم کرنے کے لیے راغب کر سکے۔

امریکہ میں یہ عام معمول ہے کہ بجائے اس کے کہ قطعی فیصلہ کرنے کا اخیری اختیار رکھنے والا ایجنسی کا اعلیٰ ممبر سماعت کرے، سماعت کرنے والے افسران سماعت کرتے ہیں۔ موجودہ زمانے کے انتظامی عمل کے لازم ہونے اور اس کی کمزوری کے درمیان ہم آہنگی پیدا کرنے کی غرض سے امریکی انتظامی طریقہ کار ایکٹ ۱۹۴۶ء نے فیصلہ دینے کے عمل کی ضابطہ بندی کرنے کے لیے متعدد تجاویز کی ہیں۔ لہٰذا جب ایجنسی کا اعلا فیصلہ کنندہ افسر شہادت کی سماعت کی کارروائی میں خود صدارت نہ کرے تو سماعت کرنے والے افسر پر لازم ہے کہ ایسا ابتدائی یا سفارشی فیصلہ کرے جس میں ریکارڈ سے پیدا ہونے والے جملہ اہم واقعاتی قانونی اور اختیار تمیزی کے مسائل پر اپنی رائے اور اپنا نتیجہ اور اس کے وجوہ دیے گئے ہوں۔ ایسی تجویز کے تحت جہاں کسی گواہ کے طریقۂ اظہار کی اہمیت ہو وہاں سماعت کرنے والے افسر کو وجوہ ظاہر کرنے ہوتے ہیں کہ اس نے کسی خاص گواہ کے اظہار کو کیوں زیادہ اہمیت دی اور کیوں اس پر زیادہ اعتماد کیا۔ اس امر سے فیصلہ کنندہ مقتدر ریکارڈ کی بنا پر معاملے کے متعلق خود اپنی رائے قائم کر سکتا ہے۔ وہ ایکٹ یہ بھی تجویز کرتا ہے کہ قبل اس کے کہ سماعت کرنے والا افسر اپنی رپورٹ دے اور فیصلہ کنندہ مقتدر قطعی فیصلہ کرے فریقین کو اپنے بیانات تحریری داخل کرنے کا موقع ہوگا۔ مزید یہ کہ اس ایکٹ نے سماعت کرنے والے افسران کی غیر جانبداری اور ان کے ایجنسی کے اثرات سے آزاد رہنے کا تیقن کرنے کی غرض سے بھی تجاویز کی ہیں۔

انگلینڈ میں بھی یہ مستحکم معمول ہے کہ جب کسی وزیر کو فیصلہ کرنے کا اختیار عطا کیا گیا ہو تو فیصلہ کرنے کے لیے متعلقہ مواد محکمہ کے یا اس کے باہر کے انسپکٹران کی کی ہوئی تحقیقات کے ذریعہ فراہم کیا جاتا ہے۔ ان کی غیر جانبداری پر زور دیتے ہوئے فرینک کمیٹی نے سفارش کی کہ ان کو لارڈ چینسلر کے زیر قابو کر دینا چاہیے۔ اس کمیٹی کی رائے تھی کہ انسپکٹر کی رپورٹ میں شہادت کا خلاصہ۔ واقعات پر اس کی رائے اور وزیر کے قطعی فیصلہ کے لیے سفارشات ہونی چاہئیں۔ سفارشات کی اس وجہ سے ضرورت ہوئی کہ انسپکٹر ابتدائی شہادت سنتا ہے۔ اس کمیٹی نے یہ بھی تحریک کی کہ انسپکٹر کی رپورٹ کو شائع کرنا چاہیے اور اس کی نقول فریقین کو دینی چاہئیں تاکہ وہ انسپکٹر کے سامنے اس کی رپورٹ میں کسی غلطی کو صحیح کرنے کی عرضداشت پیش کر سکیں۔ یہاں ارلچ کے معاملے پر توجہ دلانا مناسب ہوگا جس میں ہاؤس آف لارڈس نے قرار دیا تھا کہ انسپکٹر کی اس رپورٹ کے مندرجات کا انکشاف نہ کیا جانا جس پر قطعی فیصلہ مبنی تھا، قدرتی انصاف کی خلاف ورزی نہیں کرتا۔

ہند میں حکومتی محکمہ کے بظاہر عدالتی اختیار کے متعلق پہلا امر قابلِ توجہ یہ ہے کہ یہ سوال کہ افسران کا کوئی ساطبقہ کسی مخصوص معاملہ کا فیصلہ کرے گا مرکزی حکومت کے لیے صدر کے بنائے ہوئے اور ریاستی حکومت کے لیے گورنر کے بنائے ہوئے کام کے طریقوں کے قواعد پر منحصر ہے۔ لہذا کسی محکمہ کو دیے ہوئے عدلیہ اختیار کی ضابطہ بندی دیگر انتظامی امور کی طرح طریقۂ کار کے قواعد کے ذریعہ کی جاتی ہے۔ بسا اوقات متعلقہ موضوعہ قانون ایسے عمل کی نامزد افسران کو تفویض کیے جانے کی تجویز کرتا ہے۔ دوئم انفصالی عمل کی تقسیم (یعنی ایک شخص کا سماعت کرنا اور دوسرے کا فیصلہ کرنا) سے بھی اکثر کام لیا جاتا ہے۔ لہذا کسی سرکاری ملازم کے خلاف تادیبی کارروائی میں تادیبی مقتدر عموماً ایک تحقیقاتی افسر کا تقرر تحقیقات کرنے کے لیے کرتا ہے۔ بجز ایک معاملے کے دستور کی دفعہ ۳۱۱ کے تحت سرکاری ملازم کے خلاف کارروائی میں تادیبی مقتدر نے خود کبھی تحقیقات نہیں کی۔ تحقیقاتی افسر محکمہ کے اندر سے لیا جا سکتا ہے یا مرکزی وجیلینس (VEGILANES) کمیشن سے جس کے ساتھ محکمانہ تحقیقات کے لیے کمشنر متشکل ہوتے ہیں لیا جا سکتا ہے۔ ان کمشنروں کا تقرر ہند کی انتظامیہ یا عدلیہ خدمات کے افسران میں سے کیا جاتا ہے تحقیقات کے بعد تحقیقاتی افسر اپنا فیصلہ دیتا ہے اور اس کے وجوہ ظاہر کرتا ہے اس کے بعد ریکارڈ تادیبی مقتدر کے پاس بھیجا جاتا ہے۔ اور ہو سکتا ہے کہ وہ تحقیقاتی افسر کے فیصلہ سے اتفاق نہ کرے۔ ریکارڈ کی جانچ کرنے میں مقتدر کی مدد اس کے ماتحتان کرتے ہیں لیکن مقتدر سے توقع

نہیں کی جاتی کہ وہ انکی صلاح پر آنکھ بند کرکے اعتماد کرے۔ اگر صرف خفیف سزا دینی ہو تو مزید ضابطہ کو اختیار کیے بغیر حکم صادر کیا جا سکتا ہے۔ اگر کوئی سنگین سزا جیسے برطرفی، علیحدگی یا رتبے میں تنزلی عائد کرنی ہو تو ملزم افسر کو وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس دینی پڑتی ہے اور اس کے ساتھ تحقیقاتی افسر کی رپورٹ اور فیصلے کی نقل منسلک ہوتی ہیں۔ لہٰذا اگرچہ سماعت ایک شخص کرتا ہے اور فیصلہ دوسرا شخص کرتا ہے پھر بھی بدا طواری کے الزام کے ملزم افسر کے لیے کافی طریقہ کارانہ تحفظات مہیا کر دیے گئے ہیں۔

اگرچہ دفعہ ۳۱۱ کے تحت تادیبی کارروائی میں قدرتی انصاف کے اصولوں کے بموجب تحقیقات کی رپورٹ کا متعلقہ شخص کو دیا جانا مطلوب ہو سکتا ہے پھر بھی ایک دیگر صورت میں یہ طے پایا کہ اگر ایسا نہ کیا گیا ہو خصوصاً جب رپورٹ نہ مانگی گئی ہو تو قدرتی انصاف کی خلاف ورزی نہیں ہوتی۔

سریش کوشی جارج بنام کیرالا یونیورسٹی[۱] میں یونیورسٹی نے ایک طالب علم کے خلاف امتحان میں بیجا افعال کے ارتکاب کے الزام میں تحقیقات کی۔ تحقیقات وائس چانسلر کے جو قطعی فیصلہ کرنے والا مقتدر تھا، تقرر کیے ہوئے شخص نے کی۔ تحقیقات کے بعد وائس چانسلر نے وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس دی۔ نہ رپورٹ کی نقل مانگی گئی اور نہ وہ دی گئی۔ طالب علم کے اس عذر کو کہ رپورٹ اس کو ملنی چاہیے تھی نامنظور کرتے ہوئے عدالت نے کہا:

"معلوم ہوتا ہے کہ دفعہ ۳۱۱ کی تجاویز سے خصوصاً جیسی کہ وہ ترمیم کے قبل تھیں چند طبقات میں ایک غلط فہمی پیدا ہو گئی ہے کہ تادیبی کارروائی میں دو تحقیقاتیں ہونی چاہئیں، ایک وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس سے قبل اور دوسری اس کے بعد۔ قدرتی انصاف کے اصولوں سے ایسا کرنا مطلوب نہیں ہے۔ قانون ایسے طریقہ کار کی تجویز کر سکتا ہے اور نہیں بھی کر سکتا ہے۔ اگر قانون نے وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس کی تجویز کر بھی دی ہو پھر بھی اس سے یہ مراد نہیں ہے کہ اس رپورٹ کی نقل جس کی بنا پر وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس جاری کی گئی متعلقہ شخص کو مہیا کر دی جائے یا اس کے بعد دوسری کارروائی

---

[۱] 19 8 . SC . 1969. A.I.R.

کی جائے

سرسری کوشی میں اختیار کیے ہوئے نظریہ کے خلاف نظریہ کا اظہار، کیسو ملس بنام ہند[51] میں ملتا ہے۔ اس معاملہ میں مرکزی حکومت نے صنعتوں کی ترقی اور ضابطہ بندی) ایکٹ کی دفعہ ۱۵ کے تحت ملس کے امور کی تفتیش کرنے کے لیے ایک تفتیشی کمیٹی کا تقرر کیا۔ کمیٹی نے ملس کو مناسب موقع دینے کے بعد رپورٹ حکومت کو پیش کی مگر رپورٹ کی نقل ملس کو نہیں دکھائی گئی۔ اس رپورٹ کی بنا پر ملس کا انتظام اس ایکٹ کی دفعہ ۱۸ (الف) کے تحت حکومت نے اختیار کر لیا۔ حکومت کی رائے میں ملس کی مصنوعات میں کافی کمی ہو گئی تھی اور موجودہ اقتصادی حالات کو مدنظر رکھتے ہوئے اس امر کے حق میں حق بجانب ہونے کی حکومت کو کوئی وجہ نہیں معلوم ہوئی۔ عدالت نے طے کیا کہ دفعہ ۱۸ (الف) کے تحت عمل کرنے کے قبل قدرتی انصاف کے مطلوبات کو پورا کرنا چاہیے تھا اور ملس کی سماعت کرنا ضروری تھا مگر عدالت ایسے تغیر پذیر اصول کو قائم کرنے کے لیے تیار نہیں تھی کہ تحقیقاتی افسر کی رپورٹ کا متعلقہ شخص پر انکشاف کرنا ضروری نہیں ہے۔ "آیا رپورٹ دی جائے یا نہیں ہر ایک معاملہ کے مخصوص حالات پر منحصر ہے"۔ زیر غور معاملہ میں عدالت مطمئن تھی کہ کمیٹی کی رپورٹ کا انکشاف نہ کرنے سے ملس کو کوئی مضرت نہیں پہنچی کیونکہ اس کو انتظام اختیار کرنے کے خلاف حکومت کے سامنے اپنا نظریہ پیش کرنے کا کافی موقعہ مل گیا تھا۔

گلا پلی ناگیشور راؤ، بنام اے۔پی۔ ریاستی نقل وحمل کارپوریشن[52] میں فیصلہ محکمانہ فیصلے کے جواز پر شک ظاہر کرتا ہے۔ اس معاملہ میں ایک موٹر راستہ کے قومیانے کا سوال پیدا ہوا۔ نقل وحمل کاروبار ادارے کی تیار کی ہوئی قومیانے کی اسکیم کو موٹر گاڑی ایکٹ کی دفعہ ۵۸ کے تحت شائع کرنا ہوتا ہے اور اس کے ذریعہ متاثر ہونے والے اشخاص کو ریاستی حکومت کے سامنے اسکیم کے خلاف اعتراضات داخل کرنے کا موقع دیا جاتا ہے۔ طریقۂ کار کے تحت اعتراضات کی سماعت محکمہ کا سکریٹری کرتا ہے مگر قطعی فیصلہ وزیر اعلا کرتا ہے، سپریم کورٹ نے تسلیم کرتے ہوئے کہ حکومت نے گورنر کے بنائے ہوئے قواعد کے بموجب اعتراض کنندہ کی سماعت کیے جانے کا موقعہ دیا مگر دو بر خلاف تین کے فیصلہ سے وزیر اعلا کے حکم کو رد کر دیا،

---

۵۱ A.I.R. 1973 SC 389.

۵۲ A.I.R. 1959 SC 308.

کیونکہ سماعت اور فیصلہ کی ذمہ داری کی تقسیم سے قدرتی انصاف کی خلاف ورزی ہوئی تھی" یہ ذمہ داری کی تقسیم عدالتی سماعت کے لیے مضرت رساں ہے"۔ کیونکہ عدالت کی رائے میں ذاتی سماعت سے متعلقہ مقتدر گواہان کے طریقہ اظہار کو دیکھ سکتا ہے اور بحث کے دوران اپنے شکوک رفع کر سکتا ہے اور حاضر فریقین اپنی بحث کے ذریعہ مقتدر سے اپنے نظریہ کو تسلیم کروانے کی کوشش کر سکتے ہیں اگر ایک شخص سماعت کرے اور دوسرا شخص فیصلہ دے تو سماعت ایک فضول سا ضابطہ رہ جاتی ہے۔"
فیصلہ کرنے والے مقتدر کو خود سماعت کرنا چاہیے امریکہ اور انگلینڈ میں رائج معیار سے بالاتر منصفانہ معیار قائم کیا ہے۔ امریکہ کے سپریم کورٹ نے دوسری مارگن کے معاملہ میں یہ طے کیا کہ فیصلہ کرنے والے افسر کے خود سماعت کرنے کے مطالبات سماعت کرنے والے اس افسر کے ریکارڈ سے ضروری اور اہم معاملات اخذ کر لینے اور اپنے ماتحتان سے مشورہ کرنے سے پورے ہو جاتے ہیں۔ انگلینڈ میں لوکل گورنمنٹ بورڈ بنام ارلج اسی اصول کی نظیر ہے کہ جہاں فیصلہ کسی وزیر کو کرنا ہو وہاں ضروری نہیں کہ وہ خود فریقین کی سماعت کرے۔ سماعت اس کا افسر کر سکتا ہے۔

گلابی کے مقدمہ پر رائے زنی کرتے ہوئے ایک عالم نے کہا ہے کہ:

"یہ محض ایک خیالی امر ہے کہ وزیر اعلا عوامی سماعت میں اتنا وقت دے سکے جو پیدا ہونے والے جملہ واقعاتی قانونی اور پالیسی کے مسائل کی تفتیش اور متعلقہ فریقین کی حاضری کے لیے درکار ہے۔ بر خلاف اس کے اس معاملے کی اتنی اہمیت ہے کہ سماعت کے امر کی مکمل تفویض تحقیقات کرنے والے ماتحت افسر کو کر دینا نہایت ہی ناپسندیدہ اور بعید از قیاس امر ہے۔ لہذا عدلیہ نظریہ کہ قطعی فیصلہ کرنے کا اختیار رکھنے والے مقتدر کو خود تحقیقات کرنی چاہیے، حکومت کو دو طرفہ دشواری میں ڈال سکتا ہے یعنی ایک طرف فیصلہ کرنے کے اختیار کی جو خود وزیر اعلا کے پاس رہنا چاہیے تفویض کر دینا اور دوسری طرف ایسا نہ کرنے سے وزیر اعلا کے دیگر فرائض کی انجام دہی میں خلل پیدا ہونا"

یہ فیصلہ حکومت کے معمول کے مطابق نہیں ہے اور اس کا اثر اس کے کام کے طریقے پر لازماً پڑے گا۔ یہ تحریک کی جا رہی ہے کہ عدلیہ اس قائم کیے ہوئے اصول کا زمانہ آئندہ میں بہت سختی سے اطلاق نہ کرے گا۔ کیرالہ ہائی کورٹ نے ایک ملازمت کے معاملے جہاں

تحقیقات ایک افسر نے کی تھی مگر فیصلہ دوسرے نے دیا تھا یہ طے کیا کہ گلاپلی کے معاملے کے فیصلہ کا یہ مطلب نہیں ہے کہ شہادت قطعی فیصلہ کرنے والا افسر ہی لے[1]۔ کیرالہ ہائی کورٹ کی تعبیر کے بموجب سپریم کورٹ کا مطلب اس قاعدے سے کہ "جو فیصلہ دے وہی سماعت کرے" یہ ہے کہ فیصلہ دینے والی انتظامی ایجنسی کو شہادت پر غور کرنا چاہیے اور اس کے سامنے جو شہادت ہو اس کی بنا پر ایسا نتیجہ نکالنا چاہیے جو اس کی رائے میں اس سے بجا طور سے نکلتا ہو۔ اگر یہ قرار پائے کہ کسی حکم کو فیصلہ کرنے والے منقدر نے بغیر شہادت پر غور کے لیے صادر کیا تو وہ حکم ناقص ہوگا۔ اس اصول کو کیرالا ہائی کورٹ نے ایک دوسرے معاملے[2] میں دہرایا۔ لیکن کلکتہ ہائی کورٹ نے بحری کسٹم ایکٹ ۱۸۷۸ کی دفعہ ۱۸۲ کے تحت درآمد شدہ مال کی ضبطی کی کارروائی کے حوالے سے فیصلہ دیا کہ معاون کلکٹر کا سماعت کرنا اور ڈپٹی کلکٹر کا حکم صادر کرنا ناقص امر تھا۔ اس عدالت کی رائے میں یہ غلط امر تھا کہ ایک افسر علیحدہ رہ کر حکم صادر کرے جبکہ سماعت[3] دوسرے افسر نے کی ہو، پنجاب کے ایک معاملہ میں کلکٹر نے بحری کسٹم ایکٹ کے تحت ایک شخص کی سماعت کی۔ قبل اس کے کہ وہ فیصلہ دے اس کا تبادلہ ہوگیا۔ اس کے جانشین نے بغیر متعلقہ شخص کو سنے قطعی فیصلہ دے دیا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ قدرتی انصاف کے اصولوں کی خلاف ورزی ہوئی، لہٰذا وہ حکم باطل تھا[4]۔

عملیہ کو گلاپلی کے معاملے کو یہ خیال کر کے تسلیم کر لینا چاہیے کہ وہ اس طریقہ کار میں جہاں فیصلہ کرنے والا منقدر خود سماعت نہ کرے ایسی تجاویز کرکے کہ وہ ایسا ابتدائی یا سفارشی فیصلہ دے جو قطعی فیصلہ کے قبل فریقوں کو دستیاب ہو سکے اور وہ ایسے فیصلہ کے وجوہ ظاہر کرے اور کیے جانے والے فیصلہ کے خلاف فریقوں کو وجہ ظاہر کرنے کا موقع دے۔ اصلاح کرتا ہے اور وہ اس کے لیے فیصلے کے دلائل دینے اور متعلقہ شخص کو اپنی عرضداشت پیش کرنے کا موقع دینے کو لازم کر کے طریقہ کار کے تحفظات کو زیادہ مستحکم بنانا چاہتا ہے۔ طریقہ کار کی اصلاح

---

[1] 299 . KAW 1961 . A.I.R.

[2] 301 . " 1961 . A.I.R.

[3] 331 . COL. 1963 . A.I.R.

[4] SC . PUR . 1965 . A.I.R.

گلاپلی کے معاملہ میں فیصلہ کا لفظاً بہ لفظ آئندہ معاملات پر اطلاق کرنے کی بہ نسبت زیادہ بہتر طور سے عوام کی ضرورت کو پورا کر سکتی ہے. گلاپلی کے معاملے کے بعد زیادہ معاملات ایسے نہیں ہوئے ہیں جس سے ظاہر ہو کہ عملیہ نے اس فیصلہ سے کس طرح ہم آہنگی پیدا کی اور جو فیصلہ دے اس کو سماعت کرنا چاہیے " کے قاعدے کے بارے میں عدلیہ کا نظریہ کیا ہے. چند ریاستوں نے فیصلہ دینے اور سماعت کرنے کے اختیارات کو ایک ہی شخص میں مرکوز کرنے کا طریقہ کار اختیار کر لیا ہے.

دوسرا طریقہ گلاپلی کے فیصلے کے اثرات کو رفع کرنے کا یہ ہے کہ ایکٹ ہی فیصلے اور سماعت کے اختیارات کو منقسم کر دے ایسی صورت میں جہاں محکمانہ ضروریات کے لحاظ سے ایسا کرنا درکار ہو.

ایک دیگر طریقہ تحفظ جس پر عدالتیں غور کرنا چاہیں گی یہ ہے کہ فریقین کو مطلع کر دیا جائے کہ کس افسر نے معاملہ پر غور کیا. یہی قاعدہ شہزادہ نکور زبان بنام ہند[1] میں قائم کیا گیا جہاں ایک ایکٹ کے تحت مرکزی حکومت کے اختیارات کے استعمال کے حوالہ سے عدالت نے کہا کہ "ایک شخص جو حکومت کے پاس اپنے قانونی حق کے استعمال میں نزاع کا فیصلہ کروانے آتا ہے کم سے کم مستحق ہے کہ اس کو مطلع کیا جائے کہ کس نامزد افسر نے اس کے معاملے[2] پر غور کیا." اس نظریہ کو اختیار کرنے سے معلوم ہوتا ہے کہ سپریم کورٹ نے ارلج کے معاملہ میں ہاؤس آف لارڈس کے قول سے انحراف کیا.

# متفرق اصول

سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا ہے کہ کسی ایکٹ سے تجاوز کرنے کا عذر کسی بظاہر عدالتی مقتدرہ کے سامنے نہیں لیا جا سکتا ہے. کیونکہ وہ ایکٹ کی تخلیق ہے لہذا تجاوز اختیار کے سوالات اس کے دائرۂ اختیار سے باہر ہیں. الہ آبادی کورٹ نے اس اصول[3] کا قواعد پر اطلاق کرتے ہوئے فیصلہ دیا کہ ٹیکس

---

[1] A.I.R. 1963. SC. 1099 A.I.R. 1967. SC. 1811 S.

[2] A.I.R. 1971. SC. 862.

[3] A.I.R. 1970 S.C. 1302 — [4] A.I.R. 1970 (25) S.T.C. 471

ٹربیونل قواعد کے جواز پر غور نہیں کر سکتا ہے۔ یہ فیصلہ درست نہیں معلوم ہوتا ہے کیونکہ اگرچہ ٹربیونل ایکٹ کی تخلیق ہے وہ یقیناً قواعد کی تخلیق نہیں ہے۔

یہ بخوبی قائم شدہ اصول ہے کہ کوئی بظاہر عدالتی مقتدر خود اپنے احکام کی نظرثانی یا نگرانی نہیں کر سکتا ہے نہ اس کی مکرر سماعت کر سکتا ہے، جب تک ایکٹ نے ایسا کرنے کا واضح طور سے اختیار نہ دیا ہو۔ جب ایک بار بظاہر عدالتی مقتدر نے فیصلہ دے دیا تو وہ قطعی ہو جاتا ہے اور اس کی مکرر سماعت[1] صرف واضح قانونی تجویز کے تحت ہو سکتی ہے اگر ایسی کوئی تجویز ہو۔

چونکہ بظاہر عدالتی مقتدر عدالت نہیں ہے۔ لہٰذا فیصلہ ماقبل (RES JUDICALE) کے اصول کا اطلاق جیسا کہ عدالتوں پر ہوتا ہے ان پر نہیں ہوتا۔ فیصلہ ماقبل کا مسئلہ اس شخص کی بکری اور آمدنی پر ٹیکس عائد کرنے کے متعلق پیدا ہوا جس پر مقررہ وقفوں پر ٹیکس عائد کیا جاتا تھا۔ انسٹالمنٹ[2] سپلائی بنام ہند میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ فیصلہ ماقبل کا کوئی سوال نہیں پیدا ہوتا ہے کیونکہ ہر سال کی تشخیص صرف اسی سال کے لیے قطعی ہوتی ہے اور بعد کے سال کے متعلق نہیں ہوتی کیونکہ وہ ایک مخصوص مدت کے متعلق ٹیکس کو معین کرتی ہے۔ مگر اس کا یہ مطلب نہیں کہ ٹیکس مقتدران من مانی طور سے سابقہ طے شدہ معاملہ کو دوبارہ طے کریں۔ کوئی ٹیکس مقتدر من مانی طور سے تشخیص کو بدل نہیں سکتا محض اس وجہ سے کہ بعد کے مقتدر نے سابقہ مقتدر کے فیصلہ سے اتفاق نہیں کیا۔ اسی معاملہ کے سابقہ فیصلہ کی مکرر سماعت نہیں ہو سکتی ہے اگر فیصلہ من مانی اور غیر معقول نہ ہو۔ اگر وہ واجب تحقیقات کے بعد دیا گیا ہو۔ اگر بعد کے فیصلہ کرنے والے مقتدر کے سامنے کوئی نئے واقعات نہ رکھے جائیں، اور اگر سابقہ فیصلہ کرنے والے مقتدر نے جملہ متعلقہ شہادت پر غور کر لیا ہو[3]۔

بظاہر مقتدر کے سامنے دعوی کی پیروی میں میعاد ایکٹ ۱۹۶۱ کے اطلاق کا سوال چند معاملات میں پیدا ہوا۔ نظریہ ظاہر کیا گیا کہ میعاد ایکٹ ایک طریقہ کارانہ قانون ہے نہ کہ اثباتی

---

[1] 905. SC. 1966 A.I.R. 641 - SC. 1966 A.I.R 1157. SC. 1965. A.I.R

[2] 53. SC. 1962. A.I.R.

[3] 332. J T R. 9 (1941) - 618 - J.T.R. 34 (1956) 209 MAD. A.I.R.

اور یہ کہ طریقہ کار کے قواعد کا اطلاق صرف ان معاملات پر ہو سکتا ہے جن پر ان کو قانون ساز یہ نے واضح طور سے قابلِ اطلاق کر دیا ہو اور یہ کہ ان کارروائیوں کے حوالہ سے جن پر ان کا اطلاق واضح یا معنوی طور سے نہ کیا گیا ہو، ان قواعد کا اطلاق مماثلت کی بنا پر نہیں کیا جا سکتا ہے[1]

سیتا دیوی بنام انا راؤ[2] میں یہ قرار پایا کہ میعاد ایکٹ کی دفعہ ۱۸۲ کا اطلاق خاتمہ زمینداری ایکٹ کے تحت ٹربیونل کے سامنے کارروائی پر نہیں ہوتا ہے، کیونکہ وہ ایک مخصوص ایکٹ ہے اور اس کے تحت تنازعات کا فیصلہ ٹربیونل کرتا ہے نہ کہ عدالتیں۔ اسی طرح سپریم کورٹ نے قرار دیا کہ میعاد ایکٹ کی دفعہ ۱۳۰ کا اطلاق صنعتی تنازعات ایکٹ کی دفعہ ۳۳ (ج ۲) کے تحت[3] درخواست پر نہیں ہوتا۔

بظاہر عدالتی کارروائی پر میعاد ایکٹ کے اطلاق کے بارے میں ایک دلچسپ معاملہ بکری ٹیکس کمشنر بنام پارسن ٹول اینڈ پلانٹ[4] ہے۔ یو۔ پی بکری ٹیکس ایکٹ کی دفعہ ۱۰ کے تحت بکری ٹیکس کی تشخیص کے خلاف نگرانی کی درخواست ہائی کورٹ میں اٹھارہ ماہ کے اندر دی جا سکتی ہے۔ زیرِ غور معاملہ میں رسپانڈنٹ نے متعدد بکری ٹیکس مقتدر کے سامنے دادرسی حاصل کرنے کی کارروائی کے بعد نگرانی کی درخواست قانونی میعاد گزرنے کے بعد دی۔ سوال یہ پیدا ہوا کہ آیا قانونی میعاد میں سے بکری ٹیکس مقتدران کے سامنے کی ہوئی کارروائی میں صرف کی ہوئی مدت مہیا کر دینی چاہیے یا نہیں۔ ہائی کورٹ نے کثرت رائے سے دیتے ہوئے فیصلہ کی بنا پر اس سوال کا جواب اثبات میں دیا۔ یہ قرار پایا کہ اس مسئلہ کو میعاد ایکٹ کی دفعہ ۱۴ (۲) کے تحت پالیسی کی بنا پر طے کرنا چاہیے۔ وہ دفعہ تجویز کرتی ہے کہ "میعاد کی مدت کا شمار کرنے میں وہ مدت منہا کر دی جائے گی جس میں درخواست دہندہ کسی دیگر دیوانی (مع اپیل) کارروائی کو مستعدی کے ساتھ ابتدائی یا اپیل یا نگرانی کا اختیار رکھنے والی عدالت میں اسی فریق کے خلاف اور اسی دادرسی کے لیے کر رہا ہو اور جہاں وہ کارروائی نیک نیتی سے ایسی عدالت میں

---

1. A.I.R. 1964. S.C. 227-232
2. A.I.R. 1970. AP 43
3. A.I.R. 1970. S.C. 196, A.I.R. 1970. S.C. 209, A.I.R. 1969. S.C. 1335
4. A.I.R. 1970. A U 428

کی گئی ہو جو اختیارِ سماعت کے نقص یا اسی قسم کی دیگر بنا پر اس کو برائے سماعت قبول نہ کر سکی ہو۔"
"بحری ٹیکس مقتدرہ کے سامنے کارروائی (..........) سول کارروائی متصور کی جا سکتی ہے کیونکہ
یہ اصطلاح فوجداری کارروائی کے مخالف استعمال ہوتی ہے۔ یہ کارروائی سول حقوق کو
نافذ کرنے کے لیے کی جاتی ہے، مگر بحری ٹیکس مقتدران اگرچہ بظاہر عدالتی ماہیت کے ہیں مگر
عدالت کی اصطلاح کے صحیح مفہوم میں عدالتیں نہیں ہیں۔ لہذا اگرچہ میعاد ایکٹ دفعہ ۱۴(۲)
کا بجز اطلاق ان پر نہیں ہوتا اس کے تحت پالیسی کا اطلاق کیا جا سکتا ہے۔

## عام اظہار رائے

فی الحال ہند کی انفصالی جماعتوں سے اختیار کیے جانے والے طریقوں میں بہت زیادہ اختلاف
ہے اور اس کے باعث انتشار پیدا ہو گیا ہے۔ قدرتی انصاف کے اصولوں کے معنی اور ان کی
وسعت اور مختلف طریقہ کارانہ قواعد پر عدالتوں کے عاید کیے ہوئے مستثنیات اور پابندیوں
کے متعلق عدلیہ نظریوں میں معاملہ بہ معاملہ تغیر کی وجہ سے انتشار اور بھی زیادہ شدید ہو گیا
ہے اگرچہ آزادی کے بعد متعدد معاملات بظاہر عدالتی مقتدران کے انفصالی عمل کے متعلق
ہو چکے ہیں پھر بھی واقعہ یہ ہے کہ ابھی تک یہ دائرہ پیچیدگی اور ابہام سے پُر ہے اور منصفانہ سماعت
کا تعین کرنے میں معاملہ بہ معاملہ اور حالت بہ حالت نظریات میں تغیرات کی وجہ سے عدالتیں
ابھی تک کوئی واضح رہنمائی کے اصول یا قواعد قائم کرنے میں کامیاب نہیں ہوئی ہیں۔

عدالتوں کی رائے میں قدرتی انصاف کے اصول تغیر پذیر ہوتے ہیں اور منصفانہ سماعت کے
لیے کوئی معین معیار نہیں ہے اور یہ کہ جانچ کا طریقہ صرف یہ ہے کہ کسی مخصوص معاملہ میں سماعت
کے منصفانہ ہونے کے متعلق عدالت ضمیر کو مطمئن ہو جانا چاہیے۔ یہ جملہ تصورات تغیر پذیر ہیں
لہذا نتیجہ اکثر اطمینان بخش نہیں ہوتا ہے۔ نتیجہ یہ ہے کہ بظاہر عدالتی طرز فیصلہ بہت زیادہ مبہم اور
پیچیدہ ہو گیا ہے اور منصفانہ سماعت کے موضوع پر کوئی واضح جانچ کا طریقہ ابھی تک نہیں ایجاد
کیا گیا ہے۔

جو کچھ اوپر کہا گیا ہے اس کا مطلب یہ نہیں ہے کہ مختلف اقسام کے عمل کرنے والے
اور مختلف اشکال اور طریقہ کار رکھنے والے کثیر التعداد بظاہر عدالتی مقتدران کے لیے واجب
طریقہ کارانہ اصول کے ارتقا میں اور ان کے عمل پر نگرانی رکھنے میں عدالتوں کے ادا کیے ہوئے رول

سے انکار کیا جا رہا ہے۔

اس موضوع پر غیر معین صورت اس وجہ سے قائم ہے کہ عدالتیں متواتر انفرادی مفاد جس کا تحفظ سخت طریقہ کار مانہ اصول کے ذریعہ ہو سکتا ہے اور ان سماجی فوائد اور انتظامی ضروریات کے درمیان جن کو بظاہر عدالتی مقتدران کے طریقۂ کار کو سختی سے جانچ کرنے اور ان کے فیصلوں کو کشادگی سے قدرتی انصاف کی خلاف ورزی کی بنا پر رد کر دینے سے مضرت پہنچے گی، توازن پیدا کرنے کی کوشش کرتی رہتی ہیں۔ ان لاتعداد صورتوں کے درمیان جو فیصلہ کے لیے پیش آتی ہیں توازن پیدا کرنا بہت دشوار امر ہے۔

باوجود یکہ عدالتیں ایمانداری سے اپنا فرض ادا کر رہی ہیں صورتحال یہ ہے کہ قدرتی انصاف کے متعلق جج ساختہ قانون بہت ضخیم ہو گیا ہے۔ اور اس میں کثرت سے غیر مطابقات اور ابہامات پیدا ہو گئے ہیں یہاں تک کہ فیصلہ کنندہ اور متاثرہ شخص کے لیے صحیح اندازہ لگانا مشکل ہو گیا ہے کہ کسی مخصوص صورت میں کون سا طریقہ کار اختیار کرنا چاہیے۔ سرکاری ملازم کو جس کے سپرد انفصالی عمل کیا گیا ہو خود یقین نہیں ہوتا کہ مختلف حالات میں کونسا طریقہ کار استعمال کیا جائے۔ ایک متاثر ہونے والے شخص کو بھی یقین نہیں ہوتا کہ منصفانہ طریقہ کار اختیار کیا جا رہا ہے اور آیا اس کو عدالتوں سے کوئی دادرسی مل سکتی ہے۔

اسی دوران میں عدالتیں فیصلوں کو کسی نہ کسی بنا پر رد کرتی جا رہی ہیں اور یہ امر انتظامیہ کے لیے پریشانی کا باعث ہو گیا ہے لیکن اسی دوران میں متعدد معاملات میں عدالتوں نے فیصلوں میں دخل دینے سے انکار بھی کر دیا ہے، حالانکہ ان میں اختیار کیا ہوا طریقۂ کار مناسب نہ تھا۔

لہٰذا غور کرنا چاہیے کہ کیا یہ مناسب ہوگا یا نہیں کہ ایسی صورتوں میں رہنمائی کے لیے امریکی انتظامی طریقۂ کار ایکٹ کی طرح جملہ انفصالی مقتدران کے اختیار کرنے کے لیے کوئی مختصر طریقہ کار کی تجویز کرتے ہوئے قانون ساز یہ کوئی قانون وضع کرے۔ ہند کے قانونی کمیشن نے اسی قسم کی تحریک کی تھی مگر اس پر ابھی تک کوئی عمل نہیں ہوا ہے۔

ایسے قانون وضع کرنے میں بہت فوائد ہیں۔ مختصر طریقۂ کار کو قائم کرنے سے فیصلہ کنندہ اور متاثر شخص دونوں کی رہنمائی ہوگی جس کی بہت ضرورت ہے۔ زیادہ تر فیصلہ کنندگان تربیت یافتہ قانون داں نہیں ہوتے بلکہ سرکاری ملازمین ہوتے ہیں جن کو منصفانہ سماعت کے

بات میں تغیرات کا بخوبی علم نہیں ہوتا۔ موجودہ زمانہ کے تغیر پذیر حالات جن میں کسی مناسب تیقن کے ساتھ منصفانہ سماعت کے " لوازمات " کا صحیح اندازہ نہیں ہو سکتا اچھے انتظام یا معقول انصاف کے ممد نہیں ہو سکتے۔ اس دائرۂ عمل میں وضاحت کی بہت ضرورت ہے۔ ایک آسان اور واضح مجموعہ قواعد فیصلہ کنندگان کے لیے بہت کارگر ہوگا اور ان کو غیر ارادی غلطیاں کرنے سے روکے گا۔ ایسے اصولوں کو قائم کرنے سے انفصالی عمل منظم ہو جائے گا ایسے عدالتی نگرانی مستحکم ہو جائے گی، اور فرد کے ساتھ ناانصافی کا احتمال بہت کم ہو جائے گا۔ انفصالی عمل کے طریقوں کی وضاحت فرد کے نقطۂ نظر سے بہت زیادہ اہمیت اختیار کرلے گی اگر اس کو یاد رکھا جائے کہ عدالتیں زیادہ تر ایسے فیصلوں کے متعلق رعایتی رویہ اختیار کرتی ہیں اور بہت ہی غیر معمولی حالات میں واقعاتی یا قانونی امور پر فیصلہ دے کر ان میں مداخلت کرتی ہیں، یہ ضروری ہے کہ ایک شہری سے منصفانہ برتاؤ کیا جائے اور فیصلہ کنندگان منصفانہ سماعت کریں اور کوئی ایسا عمل نہ کریں جس سے کسی شہری کے احساس عدل کو دھکا لگے۔

یہاں یہ کہنا مناسب ہوگا کہ انگلینڈ میں فرینک کمیٹی نے فیصلہ کرنے والی جماعتوں کے کام کے طریقوں کی مکمل تحقیقات کی اور اس کی تحریک کی بنا پر متعدد اصلاحات کی گئیں۔ انفصالی عمل میں کام کے طریقوں کی اہمیت کو محسوس کرتے ہوئے فرینک کمیٹی نے تحریک کی کہ فیصلہ کرنے والے جماعتوں کے کام کے طریقوں پر نظر رکھنے اور ان کی جانچ کرنے کی غرض سے ایک جماعت کا تقرر کیا جائے۔ لہٰذا ٹربیونل اور تحقیقات ایکٹ (TRIBUNAL ENQUIRIS ACT) ۱۹۵۷ کے تحت ایک خود اختیار ٹربیونلوں کی کونسل فیصلہ کرنے والی جماعتوں کے کام کے طریقوں پر نظر رکھنے اور وقتاً فوقتاً ان کی اصلاح کے لیے سفارشات کرنے کی غرض سے قائم کی گئی۔ اس کونسل کا عمل نفاذ انتظامی انصاف کے معیارات سے متعلق ہے۔ یہ کونسل ہر سال پارلیمنٹ کے سامنے اپنی رپورٹ پیش کرتی ہے۔ اس کو انتظامی فیصلوں کے متعلق شہریوں کا محافظ کہا گیا ہے۔ ہند میں بھی اسی طور کی کوشش کرنا سود مند ہوگا۔

●●

# باب (۷)

# انتظامی اختیارات اور اختیارِ تمیزی

پچھلے صفحات میں کہا گیا ہے کہ لیسز فیری (LAISSEZ FAIRE) کو ترک کرنے اور موجودہ زمانہ کی "بہبودی" اور "سماجی خدمت" کی ریاست کے فلسفہ کے آغاز کے ساتھ قریب قریب ہر جمہوری ملک میں انتظامی عضو زیادہ سے زیادہ امور انجام دے رہا ہے اور اس طرح شہریوں کے حقوق میں مداخلت کر رہا ہے۔ انتظامیہ وسیع اختیارات حاصل کیے جا رہا ہے اور اس روش میں ابھی کمی نہیں ہوئی ہے۔ انتظامیہ کا خاص عمل اب صرف پولیس اور سیاسیات سے متعلق نہیں ہے بلکہ وہ ضابطہ بندی اور انتظام کے متعلق وسیع امور انجام دیتا ہے۔

انتظامیہ کے مختلف امور تین زمروں میں منقسم ہیں۔ قانون سازی، بظاہر عدالتی اور انتظامی۔ قانون سازی کے امور کا پہلے ذکر ہو چکا ہے۔ یہاں انتظامیہ کے ان امور کا ذکر کیا جا رہا ہے جن کو انتظامی کہا جاتا ہے۔ یہ امور ان اصطلاحات کے مفہوم میں جن کا ذکر پیچھے ہو چکا ہے نہ قانون سازی کے اور نہ بظاہر عدالتی ہیں۔ اختیار قانون سازی کے تحت انتظامیہ عام معاملات میں اختیار کیے جانے والے عام قواعد وضع کرنے کی کوشش کرتا ہے۔ اس کے برخلاف بظاہر عدالتی یا انتظامی اختیارات کے تحت انتظامیہ معاملہ بہ معاملہ عمل کرتا ہے اور اس کے سامنے آنے والے ہر معاملہ کے متعلق رائے قائم کرتا ہے۔ بظاہر عدالتی عمل انتظامی عمل سے کم سے کم دو اہم صورتوں میں مختلف ہے۔ یعنی قدرتی انصاف کے اصولوں کا اطلاق اور عدالتی نگرانی کا قاعدہ۔ جیسا کہ اوپر کہا گیا ہے کسی عمل کو بظاہر عدالتی یا قانون سازی کہنا بہت دشوار امر ہے اور یہ امتیاز اکثر فرضی ہوتا ہے خصوصاً اس وجہ سے کہ عدالتوں نے اکثر کسی عمل کو بظاہر عدالتی کہا ہے اگرچہ متعلقہ مقتدر کے پاس بہت وسیع اختیار تمیزی تھا۔ ایسی صورتوں میں

بظاہر عدالتی عمل کے تصورات کے دائرہ میں لانے سے بظاہر عدالتی اور انتظامی اختیارات کے درمیان امتیاز مبہم ہو جاتا ہے مگر پھر بھی امتیاز کا وجود ہے اور متعدد معاملات میں وہ بغیر زیادہ دشواری کے معلوم ہو جاتا ہے۔

انتظامی اختیارات متعدد نوعیت کے ہوتے ہیں۔ان کے دائرہ عمل میں ایسے معمولی امور سے لے کر جیسے پیدائش اور فوتی کی رجسٹری اور کاروباری عمل کی ضابطہ بندی۔ پبلک اغراض کے لیے حصول جائیداد اور عاملیہ کی داخلی رائے کی بنا پر کسی شخص کو حراست میں لینے تک آتے ہیں۔ انتظامی اختیارات کے دائرہ میں کسی شخص کی جائیداد کو گرفت میں لینا۔کسی جائیداد کو بغیر متعلقہ شخص کی سماعت کیے ہوئے صحت کے مفاد میں مسمار کرنا۔ تحفظ اور اخلاقیات آتے ہیں۔ انتظامیہ اختیارات کے اقسام اتنے لاتعداد ہیں کہ ان کا ذکر کرنا مشکل ہے۔ عام طور سے بیان کرتے ہوئے انتظامیہ کے انتظامی اختیارات بغیر قانون سازی کی پالیسیاں قائم کرنا ان کو مؤثر بنانا۔ اختیار تمیزی کا مختصر رکھنے والے قواعد کو عمل میں لانا۔ مبہم معیارات یا تفویضی قانون سازی کے ذریعہ معاملہ بہ معاملہ قائم کیے ہوئے معیارات کا اطلاق کرنا آتے ہیں۔ان جملہ اختیارات میں مشترک عنصر اختیار تمیزی ہے جو آجکل انتظامیہ کو بہت وسیع پیمانہ پر حاصل ہو گیا ہے۔ انتظامی قانون کا تعلق نہ صرف اختیار تمیزی کے استعمال پر قابو رکھنے سے ہے بلکہ انتظامیہ کو قانون کے ذریعہ اختیار تمیزی عطا کرنے پر قابو رکھنے سے بھی ہے۔

## قانون کے بغیر پالیسی قائم کرنا اور اس پر عمل کرنا

پالیسی قائم کرنا اور اس کو عمل میں لانا ہند میں عاملیہ کا اہم عمل ہے۔ اور اس عمل میں پارلیمنٹری طرز حکم سے جو مرکز اور ریاستوں دونوں میں قائم ہے بہت سہولت ملتی ہے۔ انتظام کی ایک لازمی خصوصیت عاملیہ اور قانون سازیہ میں قریبی شرکت کار ہے کیونکہ انتظامیہ کا وجود قانون سازیہ کی کثرت رائے پر منحصر ہوتا ہے۔ لہٰذا عاملیہ عضو اپنی پالیسی قائم کرنے اور انتظامی سعی میں قانون سازیہ کی خود اختیارانہ امداد پر انحصار کر سکتا ہے۔ ہند میں انتظامی عضو کے متعلق ایک اہم قابل توجہ امر یہ ہے کہ اس کو عمل کرنے اور پالیسی کو مؤثر بنانے کے لیے قانونی اختیار کی ضرورت نہیں ہوتی۔ اس مسئلہ کی تشریح سپریم کورٹ کے معاملہ رام جاویا بنام ریاست پنجاب[1] کے حوالہ سے بخوبی ہو سکتی ہے۔

---

[1] 549. Sc. 1955 A.I.R.

اس میں یہ واضح کیا گیا کہ کس حد تک عملیہ بغیر قانونی اختیار کے اپنے اختیارات استعمال کر سکتا ہے۔ پنجاب کی حکومت نے مدد پانے والے ریاست کے اسکولوں کے استعمال کے لیے کتابوں کو شائع۔ چھاپنے اور بیچنے کے کام کو اپنے ہاتھ میں لینے کی پالیسی اختیار کی۔ اس پالیسی کے خلاف دو اعتراضات کیے گئے۔ (۱) ریاستی حکومت کو ایسی پالیسی اختیار کرنے کا کوئی قانون اختیار یا اجازت نہیں ہے۔ (۲) یہ پالیسی اعتراض کنندگان کے اسکولوں کے لیے کتابوں کو چھاپنے اور شائع کرنے کے بنیادی حق کی خلاف ورزی کرتی ہے۔

پہلے سوال پر سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ حکومت کے اختیارات قانون سازیہ کے اختیارات کے مطابق ہیں لہٰذا ریاستی حکومت کے عملیہ اختیارات کے حلقہ میں وہ معاملات آتے ہیں جو ریاستی قانون سازیہ کے دائرۂ عمل میں ہوں۔ اسی طرح مرکز کے عملیہ اختیار کے دائرہ میں مرکزی قانون سازیہ کی وسعت میں آنے والے معاملات آتے ہیں۔ یہ کہنے کے بعد عدالت نے عملیہ اختیار کی ماہیت کی یوں تعریف کی ہے۔

> عملیہ عمل کے ظاہری اور معنوی معنی کیا ہیں اس کی کوئی جامع تعریف وضع کرنا ممکن نہیں ہے۔ عام طور سے عملیہ اختیار کے مفہوم میں وہ حکومتی افعال آتے ہیں جو قانون سازی اور عدلیہ افعال کو خارج کرنے کے بعد بچ جائیں۔ عملیہ حکومت دستور یا قانون کی تجاویز کے خلاف کبھی نہیں جا سکتی۔ لیکن جیسا کہ ہم نے پہلے کہا ہے اس سے یہ مراد نہیں ہے کہ عملیہ کو عمل کرنے کے قابل بنانے کے لیے کسی موجودہ قانون کا ہونا لازم ہے نہ یہ کہ عملیہ کے اختیارات صرف قوانین پر عمل کرنے تک محدود ہیں۔"

مزید یہ کہ :

> عملیہ عمل پالیسی قائم کرنے اور اس کو عمل میں لانے پر مشتمل ہے۔ ظاہر ہے کہ اس میں قانون سازی کی ابتدا کرنا۔ نظام قائم رکھنا۔ سماجی اور اقتصادی بہبودی کو ترقی دینا خارجی پالیسی قائم کرنا اور ریاست کے عام انتظام کو چلانا یا اس پر نگرانی رکھنا شامل ہیں۔

وزیروں کی کونسل کی قانون سازیہ کے سامنے ذمہ داری کی وجہ سے عملیہ اختیار قانون سازیہ کے قابو سے مبرا نہیں ہے۔ مزید یہ کہ اگر کسی کارکردگی میں رقوم کے خرچ کرنے کی ضرورت ہو تو اس کی اجازت قانون سازیہ سے لینا لازم ہے کیونکہ مجموعی فنڈ سے کوئی رقم بغیر ایک تصرفی ایکٹ کے نہیں نکالی جا سکتی ہے اور اگر حکومت کو کسی عمل کے لیے موجودہ حاصل شدہ اختیارات کے اضافہ میں کوئی دیگر اختیار درکار ہو تو اس کے لیے بھی مخصوص ایکٹ کو وضع کرنے کی ضرورت

ہوتی ہے۔ اگر حکومت کو کسی عمل کے لیے نجی حقوق میں دخل یا مداخلت کرنے کی ضرورت ہو تو ایسا کرنے کے لیے بھی مخصوص قانون سازی کی ضرورت پڑتی ہے۔

زیر غور معاملہ میں عدالت نے فیصلہ دیا کہ عرض دہندگان کے کسی قانونی حق میں نہ بنیادی حق میں کوئی مداخلت ہوئی کیونکہ وہ بغیر کسی پابندی کے کتابوں کو چھاپنے۔ اور شائع کرنے کا کاروبار چلا سکتے ہیں۔ ان کو کوئی قانونی حق اپنی کتابوں کو درسی کتب مقرر کرنے کا نہیں ہے۔

یہ معاملہ یہ اصول قائم کرتا ہے کہ عملیہ بغیر مخصوص قانونی اجازت کے ان جملہ امور کے متعلق عمل کر سکتا ہے۔ جو متعلقہ قانون سازیہ کے دائرۂ عمل میں آتے ہیں۔ بشرطیکہ ایسا عمل کسی شخص کے قانونی حق میں مداخلت نہ کرے۔ لہٰذا ایک حکومت تجارتی عمل کر سکتی ہے۔ بیرونی ممالک سے پیمان کر سکتی ہے۔ تقررات کر سکتی ہے اور بالا انتظامی عہدوں پر تقررات کر سکتی ہے بغیر ان اغراض کے لیے کسی مخصوص موضوعہ قانون کے ہوتے ہوئے۔ مگر ایسے عملیہ عمل کے لیے جو کسی شخص کے قانونی حق جیسے ذاتی آزادی کے لیے مضرت رساں ہو قانونی اختیار کا ہونا لازم ہے۔

# قانون کے ذریعہ انتظامی اختیار کا عطا کیا جانا

موجودہ زمانہ میں انتظامی عضو کے دائرۂ عمل کے ایک بڑے جز کی قانونی بنیاد ہے۔ زیادہ تر معاملات اشخاص کے نجی حقوق۔ ان کی جائیدادیں اور ان کے کاروبار عملیہ کی قائم کی ہوئی پالیسی سے متاثر ہوتے ہیں۔ لہٰذا ان پالیسیوں کو مؤثر بنانے کے لیے قانونی اختیار کا حاصل کرنا لازم ہوتا ہے۔ اکثر عملیہ کو عمل درآمد کرنے کا فعل انجام دینا ہوتا ہے۔ عمل درآمد کرنے کا فعل وہ ہے جس میں قانون کسی فرض کی انجام دہی کو اتنے معین طور سے مقرر کر دیتا ہے کہ اختیار تمیزی کے استعمال یا فیصلہ کرنے کی کوئی گنجائش نہیں رہ جاتی۔ ایسی عمل میں نزاعی امور کی تفتیش اور انتخابات کرنے کا سوال نہیں پیدا ہوتا۔ اگر ایسی صورت پیدا ہو تو وہ فعل عمل درآمد کرنے کا عمل نہیں ہوتا۔ کیر اور لاسن (KEER & LAWSON) کے قول کے بموجب "پبلک مقتدران اور سرکاری ملازمین سے انجام دیے جانے والے بہت افعال موضوعہ قوانین یا کامن لا کے ان قواعد کی سختی سے تعمیل کرتے ہوئے انجام دیے جاتے ہیں جو ایسے واضح اور معین فرائض عاید کرتے ہیں جن میں انتخابات کرنے کی گنجائش نہیں رہ جاتی۔" مگر موجودہ زمانہ کے انتظامی امور کی پیچیدگی کی وجہ سے عمل درآمد کرنے کے افعال کا تناسب ان افعال سے بہت کم ہے جن کو آج کل کے انتظامیہ کو اختیار تمیزی کی بنا پر کرنا پڑتا ہے۔

یہ محسوس ہو گیا ہے کہ ایک حکومت جس کی بنا صرف عمل درآمد کرنے پر ہو بے لوچ ہوگی لہٰذا کم سے کم ایک حد تک حکومت کے ملازمین کو اختیار دینا چاہیے کہ وہ انتخاب کر سکیں کہ وہ کب کس طرح اور کہاں عمل کریں۔ بسا اوقات انتظامیہ کو ایسے پیچیدہ امور انجام دینے پڑتے ہیں جن میں عمل کرنے کے قبل واقعات کی تفتیش۔ انتخابات اور اختیار تمیزی کو استعمال کرنا ضروری ہوتا ہے۔ اس زمانہ کا عام رجحان یہ ہے کہ انتظامی مقتدران کو بہت زیادہ اختیار تمیزی عطا کر دیا جائے۔

موضوعہ قانون اکثر ایسے عام الفاظ میں وضع کیا جاتا ہے کہ وہ ان صورتوں اور حالات اور ان اصولوں کی وضاحت سے صراحت نہیں کرتا جس کے حوالہ سے انتظامیہ کو حاصل شدہ اختیارات استعمال کرنے ہوتے ہیں۔ انتظامیہ کو مختلف اغراض کے لیے عطا کیے ہوئے اختیار تمیزی کی وسعت اور گوناں گونی کو واضح کرنے کے لیے کتنی ہی مثالیں قانونی تجاویز کتاب قانون سے اخذ کی جا سکتی ہیں۔

اولاً۔ نجی جائیداد کو متاثر کرنے والی چند تجاویز کو لیجیے۔ غیر منقول جائیداد پر دخل برائے تصرف اور حصول ایکٹ (Requisitioning & Acquisition of Immovable Property Act ۱۹۵۲ء) مرکزی حکومت کو "یونین کی اغراض" کے لیے کسی جائیداد پر برائے تصرف قبضہ کرنے کا اختیار دیا ہے اور اس اصطلاح کی تعریف ایکٹ میں نہیں کی گئی ہے۔ لہٰذا مرکزی حکومت کو نجی جائیداد ہر کسی ضرورت کے لیے جس کو وہ ضروری خیال کرے برائے تصرف دخل کرنے کا بہت وسیع اختیار ہے۔ اس کے ساتھ ساتھ حصول آراضی ایکٹ (Land Acquisition) بھی مرکزی حکومت اور ریاستی حکومت کو نجی آراضی کو حاصل کرنے کی غرض سے وسیع اختیار تمیزی دیتا ہے۔ دفعہ ۴ کے تحت ایک ابتدائی اظہار نامہ جاری کیا جاتا ہے کہ کسی مفاد پر کسی پبلک غرض کے لیے کسی جائیداد کی ضرورت ہے یا ہونے والی ہے۔ دفعہ ۵ (الف) اس آراضی میں مفاد رکھنے والے شخص کو اعتراض کرنے اور کلکٹر کو اعتراض سننے کی تجویز کرتی ہے۔ اس کے بعد کلکٹر حکومت کو اپنی رپورٹ پیش کرتا ہے۔ جب حکومت کلکٹر کی رپورٹ پر غور کرنے کے بعد مطمئن ہو جائے کہ کسی آراضی کی کسی پبلک غرض یا کمپنی کے لیے ضرورت ہے تو دفعہ ۶ کے تحت اس امر کا اعلان کیا جاتا ہے۔ ایسا اعلان کسی پبلک غرض یا کمپنی کے لیے اس آراضی کے ضروری ہونے کا قطعی ثبوت ہوتا ہے۔ ایکٹ میں "پبلک غرض" کی کہیں تعریف نہیں کی گئی ہے۔ چونکہ حکومت کا اعلان پبلک غرض کے لیے قطعی ہوتا ہے عدالتیں معاملہ کے اس پہلو پر غور نہیں کر سکتی ہیں۔ اس کا اثر یہ ہے کہ عملی طور سے حکومت کے اختیار پر کسی قسم کا قابو نہیں رہ جاتا کہ کس آراضی کو کس غرض کے لیے

حاصل کرنا چاہیے۔ چند حالات میں حکومت اعتراض کرنے اور اس کی سماعت کی تجاویز کو ترک کرسکتی ہے اور بغیر کسی ضابطہ کے آراضی پر فوراً قبضہ کرسکتی ہے۔ معاوضہ کے متعلق پہلے مرحلہ میں کلکٹر حاصل شدہ آراضی کی بازاری قیمت کا تعین کرتا ہے۔ اس کے بعد معاملہ کو عدالت میں لے جایا جاسکتا ہے۔

ذاتی آزادی کی ضابطہ بندی کرنے والی چند تجاویز کا ذکر اب کیا جارہا ہے۔ مشرقی پنجاب عوامی تحفظ ایکٹ ۱۹۴۹ کی دفعہ ۴ (۶) ریاستی حکومت کو اختیار دیتی ہے کہ وہ کسی شخص کو شہر بدر کردے اگر وہ مطمئن ہو کہ اس کو عوامی تحفظ اور عوامی نظام کو قائم رکھنے کے لیے مضرت رساں عمل کرنے سے روکنے کی غرض سے ایسا کرنا ضروری ہے۔ لہٰذا عملیہ کو کسی شخص کو شہر بدر کرنے کا اپنے داخلی اطمینان کی بنا پر اختیار ہے۔ اندرونی تحفظ کا قیام ایکٹ ۱۹۷۱ کی دفعہ ۳ کے بموجب مرکزی حکومت یا ریاستی حکومت کسی شخص کو حراست میں لینے کا حکم دے سکتی ہے اور اگر وہ مطمئن ہو کہ (۱) ہند کی دفاع۔ ہند کے بیرونی ممالک سے تعلقات یا ہند کے تحفظ یا (۲) ریاست کے تحفظ یا عوامی نظام کو قائم رکھنے یا (۳) قوم کے لیے لازمی رسد یا خدمات کو بنائے رکھنے کے لیے مضرت رساں عمل کو روکنے کی غرض سے اس کو حراست میں لینا ضروری ہے۔

اب ہم اپنی توجہ تجارت اور بیوپار کی ضابطہ بندی کے متعلق چند قانونی تجاویز کی طرف منتقل کرتے ہیں جن کا ہند کے اشتراکی نمونہ کے سماج میں بڑھتا ہوا دائرہ ہے۔ صنعتی نزاعات ایکٹ کی دفعہ ۱۰ مرکزی حکومت اور ریاستی حکومت کو کسی صنعتی نزاع کو مزدور ٹربیونل کو فیصلہ کے لیے رجوع کرنے کا اختیار دیتی ہے۔ کسی نزاع کا رجوع کیا جانا یا نہ کیا جانا حکومت کے اختیار تمیزی پر منحصر ہے۔ صنعتوں کی ترقی اور ضابطہ بندی، ایکٹ ۱۹۵۱ کے تحت حکومت کو کسی صنعت کی ضابطہ بندی کرنے کے وسیع اختیارات عطا کیے گئے ہیں۔ کوئی شخص زیر قابو دائرہ میں صنعتی کاروبار قائم نہیں کرسکتا بجز مرکزی حکومت کے دیے ہوئے لائسنس کے تحت۔ موجودہ کاروبار کی گنجائش کو کافی وسعت دینے کے لیے بھی لائسنس درکار ہے۔ اور اس سوال پر کہ آیا کافی وسعت کی گئی یا نہیں حکومت کا فیصلہ قطعی ہوتا ہے۔ اگر صنعتی کاروبار کے کرنے کی جگہ میں تبدیلی کرنی ہو تو بھی لائسنس کی ضرورت ہوتی ہے۔ چند حالات میں مرکزی حکومت کسی صنعتی کاروبار کے امور کی تفتیش کرنے کا حکم صادر کرسکتی ہے۔ یہ سوال کہ آیا چند حالات موجود ہیں جن میں تفتیش کرنا حق بجانب ہوگا حکومت کے داخلی اطمینان پر منحصر ہے۔ تفتیش کے بعد اگر حکومت کی رائے ہو کہ اس صنعتی کاروبار کا انتظام

صنعت یا عوامی مفاد کے لیے مضرت رساں ہے تو اس کا انتظام خود اپنے ہاتھ میں لے سکتی ہے۔ اس سے کچھ ہی کم شدید اختیار لازمی اشیا ایکٹ ۱۹۵۵ء نے مرکزی حکومت کو دیا ہے۔ اس کے تحت چند حالات میں حکومت کسی کاروبار کے متعلق ایک با اختیار نگراں کا تقرر کر سکتی ہے اور وہ نگراں ایسے امور انجام دیتا ہے جن کی صراحت کی جائے۔[1]

چند قانونی تجاویز عملیہ کو عوامی صحت۔ تحفظ اور اخلاق کے مفاد میں عمل کرنے کے اختیارات دیتی ہیں جن میں اشخاص کی جائیداد کو بغیر سماعت یا دیگر تحفظ کے گرفت میں لینا شامل ہے۔ یہ ریاست کے پولیس اختیارات کہے جا سکتے ہیں۔ فوری عمل ان اختیارات کا خاص عنصر ہے۔ اگر جلد عمل نہ کیا گیا تو لوگوں کے پاس ناپسندیدہ اشیا پہنچ جائے گی اور عوامی سلامتی اور تحفظ خطرہ میں پڑ جائے گی اور دیگر قسم کی مضرت بھی پہنچ سکتی ہے۔ اگر عمل کرنے کے قبل سماعت کی جائے تو اس سے قانون کا بنیادی مقصد ہی فوت ہو جائے گا۔ عموماً مہیا کیے ہوئے تحفظات عملیہ کے عمل کے بعد کام میں لائے جا سکتے ہیں۔ ایسی صورت میں معاوضہ ادا کیے جانے کے متعلق دستور کی دفعہ ۳۱ سے دیا ہوا تحفظ بھی کسی شخص کے کام نہیں آ سکتا کیونکہ اس دفعہ کا فقرہ ۵ ب، اس تجویز کے معاوضہ کے فقرہ سے عوامی صحت۔ جان و مال کو خطرہ سے بچانے کی غرض سے کیے ہوئے عمل کو مستثنا کر دیتا ہے چونکہ ان اقسام کے اختیارات سے طریقہ کار اور تحفظات کا مسئلہ پیدا ہوتا ہے قانونی تجاویز کی چند مثالیں یہاں دی جا رہی ہیں۔ پولیس اختیارات کے متعلق زیادہ تر معاملات مقامی ہوتے ہیں اور ان کی بابت مقامی قانون درکار ہوتا ہے لہذا اس موضوع پر زیادہ تر مقامی قوانین ہیں۔ لاتعداد مقامی قوانین پر غور کرنا ممکن نہیں لہذا چند مرکزی موضوعہ قوانین کا ذکر کیا جا رہا ہے۔

چند اختیارات ڈاک کے ذریعہ مال کے نقل و حمل کے متعلق ملتے ہیں۔ پوسٹ آفس ایکٹ کی دفعہ ۲۳ کے تحت کسی ایسے ڈاک کے بنڈل کو جو دھماکہ خیز یا خطرناک ماہیت کا ہو یا جس میں "لوٹری" شے ہو ڈاک کے مقتدران کھول کر تلف کر سکتے ہیں۔ مزید یہ کہ وہ دفعہ تجویز کرتی ہے کہ کسی ناشائستہ فحش یا نہایت ہی بدبودار شے کا اس طریقہ سے نپٹارا کیا جائے گا جس کی مرکزی حکومت قواعد کے ذریعہ ہدایت دے۔ اختیارات کے بے جا استعمال کے خلاف صرف یہ تحفظ ہے کہ تصرف بے جا اور بدنیتی سے ڈاک کے سامان کو تلف کرنے پر تاوان عاید کیا جا سکتا ہے۔ مگر مشکل یہ پیش

---

[1] 676. Sc. 1957. A.I.R.

تی ہے کہ جب کوئی شے تلف کردی گئی ہو تو یہ ثابت کرنا دشوار ہو جاتا ہے کہ وہ ایکٹ کی تجاویز کی خلاف ورزی کررہی تھی۔

عوامی تحفظ اور اخلاق کے تحفظ کے لیے تجویز کی دیگر مثال نوعمر اشخاص کے لیے معضرت رسال اشاعت) ایکٹ ۱۹۵۶ میں ملتی ہے اس ایکٹ کے تحت ریاستی حکومت اپنے خاص قانونی صلاح کار سے مشورہ کرکے سرکاری گزٹ میں اطلاع نامہ کے ذریعہ معضرت رساں اشاعت کو ضبط کرنے کا اعلان کرسکتی ہے۔ کوئی پولیس افسر اس کو کسی ایسے علاقہ میں جس پر ایکٹ کا اطلاق ہوتا ہے گرفت میں لے سکتا ہے۔ اس کے خلاف تحفظ یہ ہے کہ عملیہ کے حکم سے رنج رسیدہ شخص حکم سے ساٹھ یوم کے اندر اس حکم کی تنسیخ کے لیے ہائی کورٹ میں درخواست دے سکتا ہے۔

ڈرگ اور سرکاری ادویات کے قابل اعتراض اشتہارات کو روکنے کے لیے ڈرگ اور سرکاری ادویات (قابل اعتراض اشتہارات) ایکٹ ۱۹۵۴ جیسی کہ اس کی ترمیم ۱۹۶۳ میں ہوئی۔ تجویز کرتا ہے کہ ریاستی حکومت کا کوئی مجاز افسر کسی ایسی دستاویز شے یا چیز کو جو اس کی رائے میں ایکٹ کی کسی تجویز کی خلاف ورزی کرتی ہو گرفت میں لے سکتا ہے۔ یہ امر اس تحفظ کے تابع ہے کہ گرفت میں لینے والا افسر گرفت کے واقعہ سے مجسٹریٹ کو مطلع کرے گا اور گرفت شدہ شے کی تحویل کے لیے اس سے حکم لے گا۔ گرفت میں لی ہوئی شے صرف عدالت کے حکم سے متعلقہ شخص کے مجرم قرار دیے جانے کے بعد تلف کی جاسکتی ہے۔

غذا میں ملاوٹ کو روکنے کے لیے غذا میں ملاوٹ کی انسداد ایکٹ ۱۹۵۶ تجویز کرتا ہے کہ اگر کوئی غذائی شے غذائی انسپکٹر کو ملاوٹ کی ہوئی یا غلط نام سے موسوم معلوم ہو تو وہ اس کو گرفت میں لے سکتا ہے یا اس کو اس کے بیچنے والے شخص کی محفوظ تحویل میں بموجب قانون عمل کیے جانے کے لیے چھوڑ سکتا ہے۔ اسی طرح کسی صنعت کار کے قبضہ سے کوئی ایسی شے جو بظاہر ملاوٹ کے لیے استعمال کی جاسکتی ہو گرفت میں لی جاسکتی ہے۔ اس کے خلاف تحفظ یہ ہے کہ ایسی کارروائی کے وقت انسپکٹر ایک یا دو اشخاص کو موجود رہنے کے لیے طلب کرے گا اور اس کی یا ان کی دستخطیں لے گا۔ کسی شخص کو جو بدنیتی یا بغیر معقول وجہ کے کسی شے کو گرفت میں لے ۵۰۰ روپے جرمانہ کی سزا دی جاسکتی ہے۔ مزید یہ کہ گرفت کی ہوئی شے کو جس قدر جلد ہو سکے مجسٹریٹ کے سامنے پیش کرنا ہوتا ہے اور وہ اس معاملہ میں ضروری حکم صادر کرسکتا ہے جس میں اگر شے ملاوٹ کی ہوئی نہ پائی جائے تو معاوضہ ادا کرنے کا حکم بھی شامل ہے۔ وہ ایکٹ سرکاری تجزیہ ساز اور مرکزی غذائی تجزیاتی

سے جانچ کیے جانے کی تجویز بھی کرتا ہے۔

ڈرگ ایکٹ ۱۹۴۰ء عوامی صحت کے مفاد میں معیار سے گرے ہوئے یا غلط نام سے موسوم ڈرگ کے بنانے کو روکنے کی تجویز کرتا ہے۔ اس کے تحت تقرر کیا ہوا افسر کسی ڈرگ کو گرفت میں لے سکتا ہے۔ اس معاملہ میں تحفظ یہ ہے کہ گرفت میں لینے والے انسپکٹر اس واقعہ کی جس قدر جلد ہو سکے مجسٹریٹ کو اطلاع کرے گا۔ اس کی تحویل کے لیے اس سے حکم لے گا۔ اور اس ڈرگ کی ماہیت کی تجزیہ ساز اور مرکزی ڈرگ تجزیہ خانہ سے جانچ کیے جانے کی بھی ایکٹ تجویز کرتا ہے۔

وبائی امراض کو پھیلنے سے روکنے کے لیے دلی میونسپل کارپوریشن ایکٹ ۱۹۵۰ کی دفعہ ۳۰۴ تجویز کرتی ہے کہ جب کسی جھونپڑی یا مکان کو مسمار کرنا کمشنر کی رائے میں ضروری ہو تو وہ تحریری نوٹس کے ذریعہ مالک کو اس کو صراحت کی ہوئی مدت کے اندر مسمار کرنے کا حکم دے سکتا ہے۔ اگر ان کی مسماری کی فوری ضرورت ہو تو وہ مالک سے ان کو فی الفور مسمار کرنے کے لیے کہہ سکتا ہے یا کم سے کم چھ گھنٹوں کی نوٹس دے کر اس کو خود مسمار کروا سکتا ہے۔ اس دفعہ کے تحت کمشنر اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر اس شخص جس کو ایسی مسماری سے کافی نقصان پہنچا ہو معاوضہ دیے جانے کا حکم دے سکتا ہے۔

گلینڈر اور فارسی امراض کو پھیلنے سے روکنے کے لیے گلینڈر اور فارسی ایکٹ Galender & Farcy Act) ۱۸۹۹ء تجویز کرتا ہے کہ انسپکٹر کسی مریض گھوڑے کو تلف کر سکتا ہے اگر مویشیوں کا طبی پیشہ ور تحریری سرٹفکیٹ دے دے کہ گھوڑے کو ایسی بیماری تھی۔ بدنیتی سے مویشیاں کو گرفت میں لینے کو روکنے کے لیے ایکٹ تجویز کرتا ہے کہ اگر انسپکٹر ایسے عمل کا مجرم قرار دیا جائے تو وہ چھ ماہ کی سزائے قید یا ۵۰۰ روپیہ جرمانہ کا یا دونوں کا مستوجب ہوگا۔

عوامی تحفظ کی غرض سے دلی میونسپل کارپوریشن کمشنر کو اختیار دیتا ہے کہ وہ بغیر نوٹس ایکٹ کی خلاف ورزی میں کسی جگہ پر بھی رکھی یا چھوڑی ہوئی شے کو یا ایکٹ کی خلاف ورزی میں کسی عوامی سڑک یا عوامی جگہ پر بیچی جانے والی یا بیچنے کے لیے رکھی ہوئی چیز کو ہٹا سکتا ہے۔

کمشنر کو بھی جائیداد کو متاثر کرنے والا عوامی تحفظ کی غرض سے شدید قسم کا اختیار اس ایکٹ کی دفعہ ۳۴۸ (۱) دیتی ہے۔ اس کے تحت اگر کمشنر کو معلوم ہو کہ کوئی عمارت خطرناک حالت میں ہے یا اس کے گر جانے کا احتمال ہے یا وہ کسی طور سے کسی شخص کو خطرے میں ڈال سکتی ہے تو وہ تحریری حکم کے ذریعہ اس کے مالک یا دخیل کو اس کے مسمار کرنے اس کو محفوظ کرنے یا مرمت کرنے کے لیے

کہہ سکتا ہے۔ اگر خطرہ فوری ہو تو وہ خود اس دفعہ کے فقرہ (۳) کے تحت اس کو مسمار، محفوظ یا اس کی مرمت کروا سکتا ہے یا خطرہ رفع کرنے کے لیے مناسب اقدام لے سکتا ہے۔ یہ ایکٹ کمشنر کے اختیار کے بے جا استعمال کے خلاف کسی تحفظ کی تجویز نہیں کرتا چونکہ خطرہ فوری ہوتا ہے اور فوراً عمل کرنے کی ضرورت ہوتی ہے لہٰذا اس دفعہ کے فقرہ (۱) کے تحت عمل بغیر نوٹس دیے کیا جا سکتا ہے اور اسی وجہ سے مالک کی سماعت بھی نہیں کی جا سکتی۔ ایسی صورت میں کلکتہ ہائی کورٹ نے کہا ہے کہ "اگر نوٹس دی جاتی ہو اور فریقوں کی سماعت کی جاتی ہو تو مرمت اور مسماری کا مقصد ہی فوت ہو جائے گا" اگر اس تجویز کا بے جا استعمال کیا جائے تو شاید دستور کی دفعہ ۲۲۶ کے تحت درخواست دینے کے سوا مالک کے لیے کوئی دیگر چارہ کار نہیں ہے۔

## انتظامی اختیارِ تمیزی

اب زیادہ مثالیں دینے کی ضرورت نہیں کیونکہ ایسی تجاویز ایک جم غفیر ہیں۔ چند قانونی تجاویز کی اوپر دی ہوئی کیفیت سے واضح ہو گا کہ عملیہ آج کل کتنے زیادہ اختیارات تمیزی کو معاملہ بہ معاملہ ان کا استعمال کرنے کے لیے حاصل کر رہا ہے۔ شاذ و نادر ہی قانون سازیہ جامع قانون تفصیلات سے پُر وضع کرتی ہے۔ اکثر قانون مختصر اور ڈھانچے کی شکل میں ہوتا ہے جس میں بہت سی خالی جگہیں چھوٹی ہوتی ہیں اور وہ عملیہ کو اختیارات یہ تجویز کرتے ہوئے عطا کرتا ہے کہ وہ اس وقت استعمال کیے جائیں جب عملیہ ان کا استعمال "ضروری" یا "مناسب" سمجھے یا جب وہ "مطمئن" ہو کہ اس کی رائے میں ان کو استعمال کرنا چاہیے۔ بہت کم ایسا ہوتا ہے کہ قانون سازیہ ایسی پالیسی یا ایسے اصول قائم کرے جن کے تابع عملیہ کو اختیار تمیزی استعمال کرنا ہو۔ زیادہ تر یہ ہوتا ہے کہ قانون سازیہ عملیہ کو ایسا مطلق اختیار تمیزی عطا کرتی ہے جس پر کوئی قابو نہ رکھا جا سکے۔ اختیار تمیزی وہاں ظہور میں آتا ہے جہاں ایسی اصطلاحات جیسی "عوامی مفاد" "پبلک غرض" "عوامی سلامتی یا تحفظ کے لیے مضرت رساں" وغیرہ استعمال کی جاتی ہیں۔ اس موضوع پر ایک امریکی عالم کا قول ہے کہ:

> "جب ہم انتظامی اختیار تمیزی کا ذکر کرتے ہیں تو ہمارا یہ مطلب ہوتا ہے کہ کسی معاملہ کا یا کسے کہ اس کے ایک جز کا فیصلہ ایسے تصورات کی بنا پر کیا جا سکتا ہے جن پر ثبوت یا عدم ثبوت کا اطلاق پوری طور سے نہ ہوتا ہو۔ ایک قانون اختیار تمیزی

عطا کرتے وقت جب وہ تجویز کرتا ہے کہ کوئی افسر اس کا استعمال بھروسے۔ توقع و رجحان کے حوالہ سے نہ کہ واقعات کے حوالہ سے کرے۔ یا ایسی اصطلاحات کے حوالہ سے کرے۔ جیسے کتنی پسندیدہ۔ فائدہ بخش۔ با مجاز۔ سہولت۔ مضرت رساں قرین مصلحت نصفت منصفانہ۔ درست۔ ضروری۔ قابل عمل۔ بجا۔ مناسب۔ شہرت۔ محفوظ۔ کافی۔ مفید۔ یا ان کے برعکس۔ ان اصطلاحات میں تعین کا درجہ بہت کم ہوتا ہے اور ان میں درجہ بندی یا رائے کو اپیل کرنے کا سوال پیدا ہوتا ہے۔ اختیار تمیزی زیادہ وسیع ہو جاتا ہے جب آئندہ امور کا اغلب ہونا موجودہ حالات پر ترجیح پاتا ہے اور اس میں تخفیف ہو جاتی ہے جب کسی طرز کے معاملات کے متعلق معیارات معین ہو جاتے ہیں۔ مثلاً تحفظ کا معاملہ۔ برخلاف اس کے بداخلاقی فریب۔ تجارت پر پابندی۔ امتیاز یا اجارہ داری کے تصورات۔ ایسے متنازع ہوتے ہیں کہ ان پر عملی طور سے بر بنائے اختیار تمیزی عمل کیا جاتا ہے۔

انتظامی اختیار تمیزی انتظامی اختیار میں انفرادیت پیدا کرنے کی ضرورت کی وجہ سے درکار ہوتا ہے۔ اس جگہ اور اگلے صفحات میں اصطلاح " انتظامی تمیزی " اس مفہوم میں استعمال کی گئی ہے کہ وہ ظاہر کرے کہ عملیہ کو اختیار ہے کہ وہ معاملہ بہ معاملہ مبہم اور غیر معین قانونی تجاویز کا اطلاق کرے۔

انتظامی مقتدران کو اختیار تمیزی عطا کرنے کے لیے کم سے کم تین معقول وجوہ ہیں۔ (الف) موجودہ زمانہ کے مسائل جن کا عملیہ کو سامنا کرنا پڑتا ہے پیچیدہ اور مختلف اقسام کے ہوتے ہیں وہ عام قواعد کے سانچے میں ڈھالے نہیں جا سکتے۔ (ب) بہت سے مسائل ایسے ہوتے ہیں جو پہلی بار دماغ میں آتے ہیں۔ ان کو برتنے کے لیے کوئی سابق تجربہ نہیں ہوتا۔ وہ عام قواعد کے ذریعہ حل نہیں کیے جا سکتے۔ (ج) ہر ایک مسئلہ کی پیش بینی نہیں کی جا سکتی مگر جب وہ پیش آتا ہے تو اس کو انتظامیہ کو عام قواعد کے نہ ہوتے ہوئے بھی حل کرنا پڑتا ہے۔

کسی فرد کے نقطۂ نظر سے بھی معاملہ بہ معاملہ عمل سے زیادہ متعدد غیر موافق صورتیں پیدا ہوتی ہیں بہ نسبت ان صورتوں کے جو اسی قسم کے معاملات پر اطلاق رکھنے والے عام قواعد کو اختیار کرنے سے پیدا ہو سکتے ہیں۔ اولاً۔ جب کہ معاملہ بہ معاملہ فیصلہ ماضی کے امور سے متعلق ہوتا ہے عام قاعدہ ماضی کے نظریہ سے گریز کرتا ہے اور آئندہ کے متعلق عمل کرتا ہے۔ لہٰذا ایک شخص اپنے طرز عمل کی اس سے مطابقت کر لیتا ہے اور لاعلمی کا شکار نہیں ہوتا۔ معاملہ بہ معاملہ عمل ایک شخص کو تعجب میں ڈال دیتا ہے اور انتظامی عمل کی پیش بینی نہ کی جا سکنے کی وجہ سے اپنے طرز عمل میں ہم آہنگی نہیں پیدا

کر سکتے ہوئم۔ معاملہ بہ معاملہ عمل سے مختلف اشخاص کے درمیان امتیاز کیے جانے کا احتمال ہوتا ہے اور مساوی ماہیت کے معاملات میں مساوی طرز کا برتاؤ نہ کیے جانے کا امکان ہوتا ہے۔ ان متعدد ناموافق صورتوں کو مدنظر رکھتے ہوئے عام قواعد کو معاملہ بہ معاملہ عمل پر ترجیح دینا چاہیے اور ان کو جہاں تک ممکن ہو اختیار کرلینا چاہیے۔

یہ پسندیدہ امر ہے کہ جہاں تک ہو سکے انتظامی یکسانی پیدا کی جائے کیونکہ عام اصول کے موجب انتظامی طرز عمل میں کافی اختلاف نہ صرف انتظامی انتشار کا باعث ہوتا ہے بلکہ اس کی وجہ سے انتظامیہ کے منصفانہ رویے سے عوام کا اعتماد اٹھ جاتا ہے۔ کسی مخصوص معاملہ میں غور کرنا کہ اسی قسم کے دیگر معاملہ میں کیا کیا گیا نہایت ہی مشکل امر ہوتا ہے اور ایسا فیصلہ دیا جاسکتا ہے جو بے جا اور امتیازی متصور کیا جاسکے۔

اس سلسلے میں تفویضی قانون سازی سے ادا کیے جانے والے رول پر توجہ دینا اور غور کرنا مناسب ہوگا۔ تفویضی قانون سازی کے اختیار کو انتظامیہ طرز عمل کے ایسے قواعد وضع کرنے میں استعمال کرسکتا ہے جن کو کسی خاص حالت میں نہ صرف عوام اختیار کریں بلکہ خود انتظامیہ اختیار کرے۔ اگر کوئی ایکٹ بہت زیادہ اختیار تمیزی عملیہ کو عطا کر دے تو تفویضی قانون سازی کے اصول کو ایسے معیارات قائم کرنے میں استعمال کرنا چاہیے جن کے تحت اس اختیار تمیزی پر عمل کیا جائے لہٰذا انتظامیہ ان اصولوں کو ان وجوہ کو اور ان کام کے طریقوں کو قائم کرکے جن کے بموجب ایکٹ سے تفویض کیا ہوا اختیار تمیزی کسی معاملہ میں استعمال کیا جائے۔ اپنی آزادی عمل کو محدود کرتے ہوئے قانونی اختیار تمیزی کے چھوٹے دھارے کو پتلے چشموں میں محدود کرنے کی غرض سے قواعد وضع کرسکتا ہے۔ ایسے امر سے کسی معاملہ میں انتظامی فیصلہ کی پیش بینی کی جاسکتی ہے اور فرد کے حقوق ایک حد تک معین کیے جاسکتے ہیں اور انتظامیہ کے اختیار تمیزی کے بے جا استعمال میں تخفیف کی جاسکتی ہے۔ ان قواعد سے معاملات کی کثیر تعداد پر قانون کا یکساں اطلاق ہوسکتا ہے خصوصاً جب کسی خاص اسکیم کے تحت پیدا ہونے والے معاملات سے متعدد دیہی انتظامی مقتدران کو برتنا پڑتا ہے۔

لیکن اس امر پر بھی توجہ دلانا ضروری ہے کہ تفویضی قانون سازی کتنی ہی زیادہ کیوں نہ ہو وہ انتظامی اختیار تمیزی کی صورت رفع نہیں کرسکتی ہے۔ نیچے کی سطح پر اختیار تمیزی کی بنا پر کیے ہوئے فیصلوں میں یکسانی پیدا کرنے کے لیے ایک حد تک قواعد کے بجائے انتظامی اختیار تمیزی اور معمول کے طریقے استعمال کیے جاسکتے ہیں لیکن ایسا اسی وقت کرنا چاہیے جب کوئی اسکیم بہت زیادہ تجربہ

کے مرحلہ پر ہو اور آئندہ کچھ عرصہ تک ہم آہنگی کرنی ہو۔ سوائے ان صورتوں کے قواعد کو اختیار تمیزی پر ترجیح دینا چاہیے کیوں کہ اس کا نفاذ عدالتوں کے ذریعہ کیا جاسکتا ہے۔

جتنا ہی زیادہ وسیع اختیار تمیزی ہو اتنا ہی زیادہ اس کے بے جا استعمال کا احتمال ہوتا ہے۔ لہٰذا اس خطرہ میں زیادہ سے زیادہ تخفیف کرنے کے طریقہ اور ذریعہ پر غور کرنا ضروری ہے۔ عدالتوں نے انتظامیہ کے اختیار تمیزی پر قابو رکھنے کے متعدد اصول قائم کیے ہیں۔

مزید یہ کہ عدالتیں قوانین کی جانچ ہند کے دستور سے مہیا کی ہوئی بنیادی حقوق کی کسوٹی کو استعمال کرکے عملیہ کو اختیار تمیزی کے عطا کیے جانے پر بھی قابو رکھتی ہیں۔ اس پر بھی توجہ رکھنا چاہیے کہ قواعد سے تفویضی قانون سازی کے لیے عام معیارات قائم کرنے کے ذریعہ عدالتیں عملیہ کو اختیار تمیزی کے عطا کیے جانے پر ( Deligatus nonPotitical Delegate ) یعنی مفوض علیہ بھی تفویض نہیں کرسکتا یا زیادتی تفویض کے اصول کی بنا پر قابو رکھتی ہیں۔ تفتیشی اختیار خود ایک علیحدہ موضوع ہے لہٰذا اس پر اگلے باب میں غور کیا جائے گا۔

●●

# باب (۸)

# تفتیش اور تحقیقات کے اختیارات

انتظامیہ کو سپرد کیے ہوئے مختلف اقسام کے کارہائے منصبی کی مؤثر انجام دہی کے لیے اس کو متعدد امور کے بارے میں تفتیش اور تحقیقات کرنے کا اختیار عطا کرنا ضروری خیال کیا گیا ہے۔ اس اصول کی اولین غرض معاملات کا فراہم کرنا پھر کسی مخصوص صورت کا سامنا کرنے کی غرض سے آئندہ طرز عمل کو طے کرنا یا کسی مسئلہ کے لیے اصلاحات معلوم کرنا ہے۔ آجکل کی پیچیدہ سماجی۔ اقتصادی زندگی کے سیاق میں واقعات کو متعین کرنے میں انتظامیہ کا بہت بڑا ہاتھ ہے اور اس غرض کے لیے تفتیش اور تحقیقات سے بہت کام کیا جاتا ہے۔ یہ کہنا صحیح ہوگا کہ پورے واقعات سے لاعلم رہتے ہوئے کیا ہوا فیصلہ نہ صرف کسی خاص صورت کی اصلاح کرنے سے قاصر رہتا ہے بلکہ اور زیادہ مسائل کو پیدا کر دیتا ہے۔ کوئی پالیسی قائم کرنے والا مقتدر یا منتظم کسی معاملہ کے متعلق مؤثر صحیح اقدام اس وقت لے سکتا ہے جب وہ متعلقہ معاملات واقعات اور حالات سے بخوبی واقف ہو اور ان کو فراہم کرنے کے لیے تفتیش اور تحقیقات لازم ذریعے ہیں۔

تفتیش کو مؤثر کرنے کے لیے منتظم کو جبری عمل کرنے کے اختیار سے مسلح ہونا ضروری ہے تاکہ اشخاص سے معلومات حاصل کی جا سکیں اس باب کا موضوع ان امور پر جن کے لیے تفتیش کی جا سکتی ہے اور اس غرض سے عملیہ کے جبری عمل کے اقسام پر غور کرنا ہے۔

کسی شخص کے خلاف اس سے معلومات حاصل کرنے کی غرض سے جبری عمل کا استعمال اس کی خود اختیاری میں مداخلت کرنا ہے۔ اگرچہ ممکن ہے کہ تفتیش اور تحقیقات کی بنا پر کوئی کارروائی نہ کی جائے یا متعلقہ شخص پر کوئی وجوب نہ قائم کیا جائے پھر بھی محض تفتیش کرنے کے عمل سے اس

شخص کے لیے ناپسندیدہ نتائج پیدا ہو سکتے ہیں۔ اس کو بہت زیادہ جسمانی دشواری، دماغی کوفت اٹھانا پڑتی ہے اور اخراجات برداشت کرنا پڑتے ہیں۔ اور اس عمل سے اس کی نیک نامی اور اس کے کاروبار کو مضرت پہنچ سکتی ہے۔ لہٰذا کسی شخص کے امور کے متعلق انتظامیہ کو تفتیش کرنے کی ضرورت اور اس کے مفاد اور حقوق کے درمیان ایسے تحفظات قائم کرکے جن کے تحت انتظامیہ تحقیقات کا اختیار استعمال کرے۔ ہم آہنگی پیدا کرنے کی ضرورت ہے۔

تفتیش یا تحقیقات متعدد اغراض کے لیے کی جاتی ہے مثلاً قواعد سازی، نفاذ قانون، نزاع کا فیصلہ، الزام، لائسنس دینا، معلومات فراہم کرنا۔ اور ایسے اغراض جن کی صراحت اس سے زیادہ نہ ہو کر وہ کسی تاریک دائرہ پر روشنی ڈالے تاکہ معلوم ہو سکے کہ اگر کوئی کارروائی کی جاتی ہے تو وہ کون سی کارروائی ہو۔ ان اغراض کو ظاہر کرنے کے لیے جن کے متعلق تفتیش کا اختیار استعمال کیا جا سکتا ہے چند قانونی تجاویز اب بیان کی جا رہی ہیں۔

# چند مثالی قانونی تجاویز

اس غرض کے لیے بہترین مثال تحقیقاتی کمیشن ایکٹ ۱۹۵۲ ہے جو حکومت کو "پبلک اہمیت کے کسی معین امر" کے متعلق تحقیقات کرنے کا وسیع اختیار دیتا ہے۔ فقرہ "پبلک اہمیت کے معین امر" کا وسیع مفہوم ہے اور اس کے تحت حکومت کسی بھی امر کے متعلق تحقیقات کر سکتی ہے۔ لہٰذا متعدد اقسام کے معاملات پر اس ایکٹ کے تحت تحقیقات کی گئی ہے۔ مثلاً ریل کے حادثے۔ ہند اخبار نویسی (Press) کی موجودہ حالت اس کا موجودہ اور آئندہ طریق ارتقا۔ غذا کے نجس ہو جانے کی وجوہ۔ اقتصادی حالات۔ چائے۔ کانی اور ربڑ صنعتوں کے مسائل، مندا کے کاروبار میں زندگی بیمہ کارپوریشن کی لگائی ہوئی رقم اور اس کے لیے ذمہ داری کا تعین۔ ڈالیا۔ جین کمپنیوں کے منتظمین کی کی ہوئی بے قاعدگی اور کیا ہوا فریب، ریاستوں کے سابق وزیروں پر لگائے ہوئے الزامات۔ بجی اشخاص کے ہاتھ میں اقتصادی طاقت کے اجتماع کی وسعت اور اس کا شورائی اجارہ داری اور پابندی کرنے والے تجارتی معمولات۔ ایک معاملہ میں ریاستی وزیر اعلیٰ کے خلاف تحقیقات کی گئی جب کہ وہ اپنے عہدہ پر برقرار تھا۔ زیادہ تر ان تحقیقاتوں کی بنیادی غرض واقعات کا تعین کرنا ہوتی ہے تاکہ اگر کسی بد اطواری یا کسی مسئلہ کا انکشاف ہو تو حکومت یا انتظامیہ اصلاحی عمل کر سکے۔

مخصوص حالات اور مخصوص اغراض کے لیے تفتیش یا تحقیقات کرنے کی غرض سے انتظامیہ کو

ختیار دینے والے متعدد موضوع قوانین ہیں۔ دندان سازان ایکٹ ۱۹۴۸ کی دفعہ ۵۴ کے تحت مرکزی حکومت ایک تحقیقاتی کمیشن مقرر کر سکتی ہے اگر اس کی رائے میں دندان سازی کونسل ایکٹ کی تجاویز کی تعمیل نہ کر رہی ہو۔

آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۶۱ میں ٹیکس کی ادائیگی سے بچنے والوں کو ڈھونڈ نکالنے کے لیے اور ان کے مل جانے کے بعد قانون کا نفاذ کرتے ہوئے ان پر فراہم کی ہوئی معلومات کی بنا پر کارروائی کرنے کے لیے جس میں مقدمہ چلانا بھی شامل ہے ایک تفصیلی اسکیم کی تجویز کی گئی ہے۔

فیکٹری ایکٹ کی دفعہ ۴ انسپکٹر کو کسی فیکٹری کی عمارت و متعلقہ آراضی میں یہ معلوم کرنے کے لیے کہ آیا قانون کی کوئی خلاف ورزی کی گئی ہے داخل ہونے کا اختیار دیتی ہے۔ ایسے معائنہ کے نتیجہ میں فیکٹری کے مالک پر عدالت میں مقدمہ چلایا جا سکتا ہے۔

بسا اوقات کسی مخصوص معاملہ کے واقع ہو جانے کے بعد تفتیش کی جاتی ہے۔ مثلاً ریل۔ موٹر کار کی جہاز۔ طیارے کے حادثے۔ ایسی تفتیش کا مقصد حادثہ کی وجہ معلوم کرنا۔ اس امر کا یقین کرنا کہ آیا عملہ کی طرف سے کوئی غفلت یا ناقابلیت ظاہر ہوتی ہے۔ یا آیا قانون سے معین کیے ہوئے معیارات کی خلاف ورزی ہوئی۔ یا ساز و سامان کی ساخت یا اس کی دیکھ بھال میں کوئی نقص تھا اور عام طور سے حادثہ کی بابت ذمہ داری کا تعین کرنا۔ ایسی تحقیقات کے نتیجہ میں قصوروار کارکن کے خلاف کارروائی کی جا سکتی ہے اور آئندہ ایسے حادثات سے بچنے کے لیے احتیاطی اقدام کیے جا سکتے ہیں اور قانون میں ترمیم کی جا سکتی ہے۔ وغیرہ وغیرہ۔

ہند کے اشتراکی نمونہ کے سماج اور بہبودی ریاست کے موجودہ تصورات میں نجی کاروبار پر انتظامیہ کا بہت قابو ہو گیا ہے اور وہ اس کی ضابطہ بندی بھی کرتا ہے۔ ایک طریقہ نجی کاروبار کی ضابطہ بندی کرنے اور اس پر نگرانی رکھنے کا تفتیشی اختیار ہے۔ اس غرض کے لیے متعدد موضوعہ قوانین کے ذریعہ انتظامیہ کو اختیارات دیے گئے ہیں۔

صنعتوں کی ترقی اور ضابطہ بندی ایکٹ ۱۹۵۱ کے تحت حکومت کو فہرست بند میں درج صنعتوں کے بارے میں تحقیقات کرنے کا اختیار ہے مگر حکومت اس اختیار کو صرف مخصوص حالات میں استعمال کر سکتی ہے۔ مثلاً جب اس کی رائے میں زیر غور کاروبار کی مصنوعات میں کافی تخفیف ہو گئی ہو یا ہونے والی ہو یا اس کی مصنوعات کی اہمیت میں کمی آ گئی ہو یا ان کی قیمتوں میں اضافہ ہو گیا ہو یا جب اس کا انتظام عوام کے لیے مضرت رساں طریقہ سے کیا جا رہا ہو۔ تحقیقات کے بعد حکومت

اس کاروبار کو ایسی ہدایت دے سکتی ہے جو مناسب ہو یا ایک معین مدت کے لیے اس کا انتظام اپنے تحویل میں لے سکتی ہے۔

بینک کاری کمپنی ایکٹ ۱۹۴۱ کے تحت ریزرو بنک آف انڈیا کسی بینک کاری کمپنی کے امور کے بارے میں تحقیقات کرسکتا ہے۔ اور اگر تحقیقات کی رپورٹ کی بنا پر مرکزی حکومت کی رائے ہو کہ اس کا انتظام روپیہ جمع کرنے والوں کے لیے مضرت رساں طریقہ سے کیا جارہا ہے تو وہ کمپنی کو نئی رقوم لینے کی ہدایت کرسکتی ہے یا ریزرو بنک کو اس کمپنی کے کاروبار کو ختم کرنے کے لیے درخواست دینے کی ہدایت کرسکتی ہے۔

ہند کی کمپنی ایکٹ ۱۹۵۶ کے تحت مرکزی حکومت ایک یا زیادہ انسپکٹروں کا تقرر کسی کمپنی کے امور کی تحقیقات کرنے کے لیے کرسکتی ہے اگر حکومت کی رائے میں ایسے حالات موجود ہیں جن سے ظاہر ہوتا ہے کہ کسی کمپنی کا کاروبار اس کے قرض خواہاں۔ ممبران یا دیگر اشخاص کو فریب دینے کے لیے چلایا جارہا ہے یا دیگر طور سے وہ فریبانہ یا غیر قانونی ہے یا ایسے طریقہ سے چلایا جارہا ہے جو اس کے کسی ممبر کے لیے جابرانہ ہو۔ تفتیش کی رپورٹ کی بنا پر حکومت مزید کارروائی کرسکتی ہے مثلاً: وہ مجرم شخص کے خلاف عدالت میں مقدمہ چلا سکتی ہے یا کمپنی کی جانب سے کارروائی کے ذریعہ ہرجانہ وصول کرسکتی ہے یا کمپنی ایکٹ میں تجویز کی ہوئی دیگر کارروائی کرسکتی ہے۔

اس موضوع پر زیادہ مثالیں دینے کی ضرورت نہیں ہے حالانکہ ایسی لاتعداد تجاویز موجود ہیں۔ اوپر ذکر کیے ہوئے نمونتی تجاویز کی بابت یہاں چند عام باتیں کہنا مناسب ہوگا چند تجاویز تحقیقات کرنے کی بہت مبہم اور غیر واضح وجوہ دیتی ہیں۔ مثلاً: صنعتوں (کی ترقی وضابطہ بندی) ایکٹ ایسی مبہم وجہ دیتا ہے کہ "اگر کاروبار کا انتظام عوامی مفاد کے لیے مضرت رساں طریقہ سے کیا جارہا ہو۔" مبہم اور فضول وجوہ سے متعلقہ شخص کے خلاف کسی مجرمانہ فعل کی تلاش میں تحقیقات کرنا فرد کی خود اختیاری کے لیے برباد کن ہوتا ہے اور اس پر اور اس کے امور پر شدید طور سے اثر انداز ہو سکتا ہے۔ مثلاً اس انڈسٹری بنام ایس۔ ڈی۔ اگروال میں کمپنی ایکٹ کی دفعہ ۲۳۷ (ب) کے تحت تحقیقات کے لیے انسپکٹر کے تقرر کے حوالہ سے سپریم کورٹ نے کہا ہے۔

"یہ صحیح ہے کہ دفعہ ۲۳۷ (ب) کے تحت تحقیقات دریافت معاملات کے لیے ہوتی ہے۔

---

767. S.C. 1969. A.I.R. ۱

انسپکٹر کی پیش کی ہوئی رپورٹ کسی کو پابند نہیں کرتی ہے۔ حکومت کے لیے اس رپورٹ پر عمل کرنا لازم ہے۔ کمپنی کو بھی اپنی عرض داشت کرنے کا موقع دیا جاتا ہے۔ پھر بھی واقعہ یہ ہے کہ ایک خطرہ جو شدید ہو سکتا ہے یہ ہے کہ انسپکٹر کے تقرر کی اخبارات میں کافی اشاعت ہو سکتی ہے جس کے باعث کمپنی کی نیک نامی اور توقع کو مضرت پہنچ سکتی ہے۔ لہٰذا تحقیقات کا حکم نہیں دیا جائے جب تک معقول وجوہ نہ ہوں۔"

لہٰذا ضروری ہے کہ ایکٹ میں وہ حالات درج کر دیے جائیں جن کے تحت انتظامیہ تحقیقات کرے۔ لیکن ایسا کرنے کا مقصد ہی فوت ہو جائے گا اگر تحقیقات کرنے کے وجوہ غیر معین اور مبہم الفاظ میں دیے جائیں۔ جہاں ایکٹ نے ان وجوہ کی صراحت بھی کر دی ہو جن کے تحت تحقیقات کی جائے وہاں بھی ایسے معاملات کی کمی نہیں ہے جن میں عدالتوں نے تحقیقات اس بنا پر رد کر دی کہ انتظامیہ نے اپنے اختیار تمیزی کو بجا طور سے استعمال نہیں کیا۔ لہٰذا سپریم کورٹ نے دفعہ ۲۳۷ (ب) کے تحت تحقیقات کو رد کر دیا کیونکہ حکومت کے پاس جو مواد تھا اس سے کمپنی کا فریب ظاہر نہیں ہوتا تھا فریب کے متعلق حکومت کی رائے غیر معقول تھی۔

اگرچہ تحقیقات کی غرض واقعات کا فراہم کرنا ہے پھر بھی اس سے انکار نہیں کیا جا سکتا کہ جب تحقیقات کے حکم سے کسی فرد پر شدید اثر پڑے تو ضروری ہے کہ حکومت کے پاس تحقیقات کا حکم دینے کے لیے کافی مواد ہونا چاہیے لیکن اگر ایکٹ انتظامیہ کو تفتیش کا حکم دینے کا مطلق العنان اختیار بغیر کسی پابندی کے عطا کر دے تو عدالتی کارروائی کے ذریعہ ایسے اختیار پر قابو رکھا جانا عملی طور سے ممکن نہیں معلوم ہوتا سوا بدنیتی کے عذر پر جو شاذ و نادر ہی لیا جاتا ہے۔

تحقیقات میں اختیار کیے جانے والے طریقہ کار کا بھی سوال پیدا ہوتا ہے۔ اس سلسلہ میں کسی معین طریقہ کار پر اصرار نہیں کیا جاتا۔ بسا اوقات طریقہ کار ایسا تفصیلی ہوتا ہے جیسا کہ بظاہر عدالتی جماعت کے سامنے اختیار کیا جاتا ہے اور جو قدرتی انصاف سے مطابقت رکھتا ہے لیکن برخلاف اس کے اکثر وہ ضابطہ سے آزاد اور حکومت کے حق میں یک طرفہ ہوتا ہے۔ پہلے ذکر کیا ہوا طریقہ کار اس وقت اختیار کیا جا سکتا ہے جب کوئی فرد یا اس کے حقوق متاثر ہوئے ہوں اور جہاں فرد خود کو بری کرنے کے لیے کوئی دیگر کارروائی نہ کر سکے۔ ایسی صورت میں تحقیقات اور سماعت کی

---

295. S.C. 1967. A.I.R. ـ ۵۷

کارروائیاں بریک دیگر مخلوط ہوتی ہیں۔ تفتیشی کارروائی حکومت کے مفاد میں اور سماعت کی کارروائی فرد کے لیے تحفظات مہیا کرتی ہیں تاکہ اس کو خود کو بری کرنے کا موقع مل سکے۔ اس کی ایک مثال تحقیقاتی کمیشن ایکٹ اور اس کے تحت بنائے ہوئے قواعد میں ملتی ہے جس کے تحت جب کسی شخص کا طرز عمل زیر تحقیقات ہو یا جب تحقیقات سے کسی فرد کی نیک نامی کو مضرت پہنچنے کا احتمال ہو تو اس کو سماعت کیے جانے کا مناسب موقع دیا جائے گا۔ دوسری مثال صنعتوں کی ترقی وضابطہ بندی ایکٹ میں ملتی ہے۔ اگرچہ یہ ایکٹ سماعت کیے جانے کے موضوع پر خاموش ہے لیکن یہ قرار دیا گیا ہے کہ کاروبار کو قبل اس کے کہ اس کے خلاف کوئی عمل کیا جائے سماعت کیے جانے کا موقع دینا چاہیے۔[1]

اخیر میں تحقیقات کے ایک دیگر پہلو پر بھی غور کرنا چاہیے۔ اگرچہ تحقیقات متعلقہ شخص کے لیے پریشان کن امر ہے پھر بھی بسا اوقات تحقیقات اس کے لیے کارآمد ثابت ہوئی ہے ایسی صورت میں جب حکومت شدید مابعد کارروائی کر سکتی ہو۔ اگر کوئی ایکٹ انتظامیہ کو بغیر تحقیقات کے عمل کرنے کا اختیار عطا کرے تو حکومت کا عمل عدم مواد اور عدم واقعات پر مبنی ہو گا اور یہ امر متعلقہ شخص کے لیے شدید پریشانی کا باعث ہو گا۔ تحقیقات کے ذریعہ کسی شخص کو خود کو کسی شبہ یا الزام سے بری کرنے کا جلد موقع مل جاتا ہے تاکہ وہ کسی سنگین کارروائی سے بچ سکے۔ اس نقطۂ نظر سے معلوم کرنے پر معلوم ہو گا کہ تفتیش ایک شخص کو انتظامیہ کی سنگین کارروائی کے خلاف تحفظ مہیا کرتی ہے جب کسی عمل کے کرنے کے قبل تحقیقات کرنے کی تجویز کی گئی ہو تو ایسی تجویز حکمی ولازمی متصور ہوتی ہے اور بغیر تفتیش کے کیا ہوا عمل رد کیا جا سکتا ہے۔ مثلاً: صنعتوں (کی ترقی وضابطہ بندی) ایکٹ کی دفعہ ۱۸ (الف) کے تحت بغیر دفعہ ۱۵ کی رو سے تفتیش کیے عمل کرنا۔ اس سب کا نتیجہ یہ نکلتا ہے کہ تحقیقات کرنے کے اختیار کو موجودہ زمانہ کے پیچیدہ سماجی حالات میں دینا لازمی ہے۔ اس کو اس طور سے استعمال کرنا چاہیے کہ وہ افراد کے حقوق کو اور اس کے ساتھ ساتھ انتظامیہ ایجنسیوں کو فروغ دے۔

قانونی اختیار کے علاوہ حکومت بغیر ضابطہ کی پابندی کیے ہوئے مخصوص واقعات کے لحاظ سے تحقیقات کر سکتی ہے اور کرتی بھی رہی ہے۔ مثال کے طور پر مرکزی حکومت نے ۱۹۶۹ میں فولاد کی درآمد و برآمد کے متعلق حکومت کے ملازمین اور نجی فرقوں کے فریب اور کی ہوئی بے قاعدگی

---

[1] 368. 1964. A.I.R. S.C

کی تحقیقات کرنے اور ذمہ دار اشخاص کے خلاف محکمانہ یا دیوانی یا فوجداری کارروائی کرنے کی سفارش کرنے کے لیے ایک کمیٹی کا جس کو سرکار کمیٹی کہتے ہیں تقرر کیا۔ ایسی کمیٹی کو دقت یہ پڑتی ہے کہ اس کے پاس کوئی ایسا اختیار نہیں ہوتا جس کے تحت وہ گواہان کو حاضر ہونے یا شہادت دینے پر مجبور کر سکے. لیکن ایسے اختیار کی ضرورت نہیں پڑتی ہے جب زیادہ تر شہادت متعلقہ محکمہ سے دستیاب ہونے والی دستاویزی شہادت ہو۔ مزید یہ کہ ایسا بھی ہوتا ہے کہ سرکاری ملازمین کمیٹی سے تعاون کرنے سے خود اپنے مفاد میں انکار نہیں کرتے۔ ایسی تحقیقات کو متعدد وجوہ سے تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کے تحت کی جانے والی تحقیقات پر ترجیح دی جا سکتی ہے۔ یہ ایک حد تک عوام کی نظروں سے ہٹی اور اشاعت سے الگ رہتے ہوئے عمل کر سکتی ہے۔ ضابطہ سے آزاد کمیٹی کسی متعلقہ شخص کو داد رسی دینے یا سزا عاید کرنے کی سفارش کر سکتی ہے جو امر ایکٹ کے تحت تحقیقات میں نہیں کیا جا سکتا ہے مزید یہ کہ ایکٹ سے یہ ہدایت ملتی ہے کہ کمیشن کے سامنے دیے ہوئے اظہار کو کسی دیوانی یا فوجداری کارروائی میں اس کے دینے والے کے خلاف استعمال نہ کیا جائے گا اور اس امر سے قصوروار شخص کے خلاف حکومت کا دیوانی یا فوجداری کارروائی کرنے کا مقصد فوت ہو سکتا ہے جب کہ ایسی کوئی ہدایت معاملہ کے لحاظ سے مخصوص، ( ad hoc ) بنا پر کی جانے والی تحقیقات میں دستیاب نہیں ہوتی۔

# تحقیقاتی کمیشن ایکٹ ۱۹۵۲

اس ایکٹ کی دفعہ ۳ کے تحت مرکزی حکومت یا ریاستی حکومت ایک تحقیقاتی کمیشن کا تقرر کر سکتی ہے اگر وہ اس رائے کی ہو کہ کسی عوامی مفاد کے خاص معاملہ کی تحقیقات کرنے کے لیے اور ایسے افعال انجام دینے کے لیے جن کی صراحت کی جائے ایسا کرنا ضروری ہے کمیشن کا تقرر سرکاری گزٹ میں اظہار نامہ کے ذریعہ کیا جاتا ہے حکومت پر کمیشن کا تقرر کرنا لازم ہو جاتا ہے۔ اگر اس امر کے لیے عوامی ایوان میں کوئی قرار داد پاس کر دی جائے۔ کمیشن ایک یا زیادہ اشخاص پر مشتمل ہو سکتا ہے اگر ایک سے زیادہ پر مشتمل ہو تو ایک کا تقرر بحیثیت چیرمن کیا جاتا ہے۔

کمیشن کو کسی شخص کو طلب کرنے اور حاضری پر مجبور کرنے ۔ اس کا حلف پر بیان لینے۔ کسی دستاویز کا انکشاف کروانے اور اس کو پیش کروانے بیان حلفی پر شہادت لینے کسی عدالت یا دفتر سے سرکاری ریکارڈ کو طلب کرنے۔ گواہان کا اظہار قلم بند کرنے یا کسی دستاویز کا معائنہ کرنے کے لیے کمشنر مقرر کرنے اور قواعد کے ذریعہ مقرر کیے ہوئے دیگر معاملات کی بابت وہی اختیارات ہوتے ہیں جو

کسی دیوانی عدالت کو ضابطہ دیوانی کے تحت کسی مقدمہ کی سماعت میں حاصل ہیں۔ حکومت کمیشن کو اختیار دے سکتی ہے کہ وہ کسی شخص کو اس حق استثنا کے تابع جس کا وہ قانون کے تحت ادعا کرے حکم دے سکتا ہے کہ ایسے موضوع اور معاملہ کے بارے میں ایسے معلومات بہم پہنچائے جو اس کی رائے میں زیر تحقیقات امر کے لیے کارآمد یا اس سے متعلق ہوں حکومت کمیشن کو زیر تحقیقات امر کے متعلق کسی دستاویز کو تلاش کرنے اور گرفت میں لینے کا بھی اختیار دے سکتی ہے۔ کمیشن کے سامنے شہادت دیتے ہوئے کسی شخص کے دیے ہوئے اظہار کی بنا پر اس کے خلاف کوئی دیوانی یا فوجداری کارروائی نہیں کی جا سکتی ہے بجز اس عذر کے کہ اس نے جھوٹا بیان دیا۔ حکومت سرکاری گزٹ میں اظہار نامہ کے ذریعہ اعلان کر سکتی ہے کہ کمیشن کا وجود ختم ہو جائے گا اگر وہ خیال کرے کہ اس کا برقرار رہنا ضروری نہیں ہے۔ کمیشن متعلقہ شخص کو سماعت کیے جانے کا موقع دے گا اگر وہ کسی شخص کے طرز عمل کی تحقیقات کرنے میں ایسا کرنا ضروری سمجھے یا اگر اس کی رائے میں تحقیقات سے اس شخص کی نیک نامی کو ضرر پہنچ سکتی ہے۔ متعلقہ شخص گواہان سے جرح کر سکتا ہے اور اس کی نمائندگی وکیل کے ذریعہ ہو سکتی ہے۔ اس غرض سے بنائے ہوئے قواعد کے تابع کمیشن خود اپنے طریقہ کار کی ضابطہ بندی کر سکتا ہے۔

یہ بہت زیادہ اہمیت رکھنے والے تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کی نمایاں تجاویز ہیں۔ اب اس ایکٹ سے پیدا ہونے والے چند پر مناقشہ معاملات کا ذکر کیا جا رہا ہے۔ زیادہ تر اختلافات ان اغراض کے متعلق ہیں جن کے لیے کمیشن کا تقرر کیا جا سکتا ہے۔

(۱) اس موضوع پر پہلا اہم معاملہ رام کرشن ڈالمیا بنام جسٹس تندولکار ہے مرکزی حکومت نے ڈالمیا۔ جین کی چند کمپنیوں کے امور اور ان کے منتظمین کے امور اور ان کے منتظمین کے فریق اور کی ہوئی بے قاعدگی کی بابت تحقیقات کرنے کی غرض سے ایک کمیشن کا تقرر کیا۔ اس کمیشن کے مقرر کرنے کے خلاف متعدد عذرات کیے گئے۔ پہلا عذر یہ تھا کہ "نقرہ عوامی مفاد کا خاص معاملہ" جس کی تحقیقات کے لیے ایکٹ کے تحت کمیشن کا تقرر کیا جا سکتا ہے کے مفہوم کے تحت کسی فرد یا کمپنی کا طرز عمل نہیں آتا کیونکہ یہ امر عوامی مفاد کا نہیں ہو سکتا ہے۔ اس بحث کو نامنظور کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا ہے:

"اس بحث کو تسلیم کرنے کے لیے ہمارے پاس کوئی وجہ نہیں ہے کہ عوامی اہمیت کے

---

538. SC. 1958 A.I.R.

خاص معاملہ کا لازمی طور سے یہ مطلب ہے کہ عوامی مفاد اور فائدہ غیرمادی یا منتزاعی
ماہیت کا ہو مثلاً عوامی صحت صفائی۔ یا اس قسم کے دیگر مفادات یا عوام کے لیے کوئی نقصان
دہ یا مضرت رساں امر جیسے سیلاب۔ قحط۔ وبا یا اسی قسم کے دیگر امور۔ یہ بخوبی تصور
کیا جاسکتا ہے کہ کسی فرد یا کمپنی یا اشخاص کی جماعت یا کمپنی کے مجموعہ کا طرز عمل ایسی خطرناک
حد تک پہنچ سکتا ہے اور عوام کی بہبودی کے لیے ایسا مضرت رساں ہو سکتا ہے کہ وہ
عوامی اہمیت کا خاص معاملہ بن جائے اور اس کے متعلق تحقیقات لازم ہو جائے۔

دوسرا عذر یہ تھا کہ ایکٹ پارلیمنٹ کے اختیار سے باہر ہے۔ دستور کی ساتویں فہرست بند کی فہرست
I کے اندراج ۹۴ اور فہرست III کے اندراج ۲۵ کا بہ شمول دفعہ ۲۲۹ کا حوالہ دیتے ہوئے یہ بحث
کی گئی کہ اگرچہ پارلیمنٹ کسی قانون کو وضع کرنے کی غرض سے کسی معاملہ کی تحقیقات و تحقیق کرنے کے
لیے ایک کمیشن قائم کرسکتی ہے وہ انتظامی اغراض کے لیے ایسا نہیں کرسکتی اور کسی شخص کو سزا دینے
کی غرض سے اس پر لگائے ہوئے الزام کی تحقیقات کرنے کے لیے ایسا بالکل نہیں کرسکتی۔ اس بحث
کو بھی عدالت نے نامنظور کر دیا یہ کہتے ہوئے کہ متعلقہ اندراجات پارلیمنٹ کو نہ صرف قانون سازی کے
لیے بلکہ انتظامی اغراض کے لیے بھی اختیار دیتے ہیں۔

تیسرے عذر کے متعلق یہ بحث کی گئی کہ زیر غور تحقیقات نے عدالت کا عمل اختیار کر لیا ہے اور
وہ عدلیہ ماہیت کی ہے لہٰذا وہ پارلیمنٹ کے اختیارات سے تجاوز کر گئی۔ اس بحث کو بھی عدالت نے نامنظور
کر دیا کیونکہ کمیشن فیصلہ کرنے والی جماعت نہیں تھی۔ اس کا اختیار صرف تحقیقات کرنا اور اپنی سفارشات
درج کرتے ہوئے رپورٹ پیش کرنا تھا۔ کمیشن کو کوئی ایسا حکم صادر کرنے کا اختیار نہیں تھا جو
بہ ذات خود قابل نفاذ ہو۔ عدالت نے توجہ دلائی کہ " ایسے فیصلے کے جو خود قابل نفاذ نہ ہو یا جس کا
تعزیری اثر نہ ہو اور ایسے فیصلہ کے درمیان جو فوراً قابل نفاذ ہو جائے یا جو کسی عمل کے کرنے
کے بعد نافذ ہو جائے واضح امتیاز کرنا لازم ہے " ایسی صورت میں کسی عمل کو عدلیہ نہیں کہا جاسکتا۔
لہٰذا یہ نہیں کہا جاسکتا کہ ایسے عمل نے پارلیمنٹ یا حکومت کے عدلیہ منصور پہ مداخلت کی۔ پھر بھی
عدالت نے قرار دیا کہ کمیشن کا وہ عمل جو کسی شخص کا تدارک کرنے یا اس پر سزا عاید کرنے سے متعلق
تھا ایکٹ کے اختیار سے تجاوز کر گیا۔ عدالت نے توجہ دلائی کہ ارتکاب کیے ہوئے فعل بے جا کے
لیے تدارک یا سزا کو بجا طور سے تشکیل دی ہوئی عدالتوں کو معاملہ کے واقعات پر کسی طرح کسی شخص
یا جماعت کے نظریہ سے چاہے وہ کتنی ہی اعلا رتبے کی یا اعلا اختیار رکھنے والی کیوں نہ ہو متاثر

ہونے اور اپنا اختیار تمیزی استعمال کرتے ہوئے عائد کرنا چاہیے۔

چند معاملات میں سیاسی زندگی کے نقطہ نظر سے ناخوشگوار صورت اس وقت پیدا ہوئی جب سابقہ ریاستی وزیروں کے خلاف (جن میں وزیر اعلا بھی شامل تھا) جانشین وزارت نے ایک تحقیقاتی کمیشن کا تقرر کیا۔ اس کے متعلق پہلا معاملہ ریاست جموں و کشمیر بنام بخشی غلام محمد ہے۔[1] اس معاملہ میں کشمیر تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کی دفعہ ۳ کے تحت جموں و کشمیر ریاست نے سابقہ وزیر اعلا کے خلاف اپنے عہدہ کے اختیارات کے بے جا استعمال سے حاصل کیے ہوئے مالی مفاد کی تحقیقات کرنے کی غرض سے ایک کمیشن کا تقرر کیا۔ اس کمیشن کے تقرر کے خلاف اعتراض کیا گیا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ دفعہ ۳ کے دائرہ وسعت میں کسی شخص کے طرز عمل کے متعلق تحقیقات شامل ہے۔ کسی شخص کے اس وقت کے طرز عمل اور عہدہ کے اختیارات کا بے جا استعمال جب وہ بحیثیت وزیر عہدہ پر قائم ہو عوامی اہمیت کا معاملہ ہے اگرچہ وہ وزیر نہ بھی رہ گیا ہو۔ عدالت نے کہا کہ "یہ امر کہ سرکاری اشخاص کو اپنے فرائض کی انجام دہی سے باز رہنے کا نتیجہ بھگتنا چاہیئے عوامی اہمیت کا معاملہ ہے۔ سرکاری روپیہ کا پاک وصاف رہنا جس میں عوام کا بہت زیادہ مفاد ہے۔ لازمی طور سے عوامی اہمیت کا معاملہ ہے"

سپریم کورٹ کے دو دیگر معاملات میں ایک اڑیسہ[2] کے سابقہ وزیر کے متعلق اور دوسرا بہار[3] کے سابقہ وزیروں کے متعلق کمیشن کے تقرر کرنے کی بابت حکومت کے عمل پر اعتراضات کیے گئے تھے مگر ان کو بھی عدالت نے منظور نہیں کیا۔

زیر غور ایکٹ کے تحت کسی شخص کے طرز عمل کے متعلق تحقیقات کے کارآمد یا حق بہ جانب ہونے کے وجوہ معلوم کرنا کوئی دشوار امر نہیں ہے۔ اکثر اشخاص کے خلاف الزامات لگائے جاتے ہیں اور اگر ان کی تحقیقات کی جائے اور وہ اشخاص بری کر دیے جائیں تو وہ تحقیقات کارآمد ہوتی ہے۔ ایسی صورت میں متعلقہ شخص کے خلاف پیدا ہوئے شبہات رفع ہو جاتے ہیں اور عوام کی نظر میں وہ بے داغ ثابت ہو جاتے ہیں۔ دوسری صورت میں اگر کسی متعلق شخص کو قصوروار قرار دیا

---

[1] A.I.R 1967 Sc. 122

[2] A.I.R 1969 Sc. 215

[3] A.I.R. 1969 Sc. 258

جانے تو اس کا راز کھل جاتا ہے۔ بسا اوقات کسی شخص کے خلاف اس کے طرز عمل کی بنا پر فوجداری قانون کے تحت مقدمہ چلانا ممکن نہیں ہوتا۔ ایسی صورت میں تحقیقات کے ذریعہ جس کی کافی اشاعت ہوتی ہے پردہ فاش ہونا کافی ہوتا ہے۔

مگر اس ایکٹ کے تحت تحقیقات کے خلاف متعدد اعتراضات بھی ہیں۔ اولاً۔ صراحت کی ہوئی اور واضح تجاویز کے نہ ہوتے ہوئے خطرہ ہے کہ تحقیقات ان امور کے متعلق کی جائے جن کے لیے عام قوانین کے تحت ملنے والی دادرسی کافی اور متاثر ہو سکتی ہے۔ دوئم۔ یہ کہ اس ایکٹ کے تحت تحقیقات راز جویانہ ہوتی ہے نہ کہ عدالتی تیا انگو۔ امریکی فلسفہ قانون کے اصول کے خلاف پڑتی ہے۔ بغیر کسی شخص پر الزام لگائے یا فرد جرم قائم کیے اس کے طرز عمل کی جانچ کی جاتی ہے۔

تحقیقات صرف عموماً۔ شبہ اور مبہم اور خام وجوہ پر شروع ہوتی ہے۔ ہر قسم کے سوالات اس امید پر پوچھے جاتے ہیں کہ شاید کوئی مجرمانہ عمل ظاہر ہو جائے۔ سوم یہ کہ ایسی تحقیقات سے بہت اشاعت ہو جاتی ہے اور اکثر بہت کیچڑ اچھالی جاتی ہے اور چال چلن پر دھبے ڈالے جاتے ہیں یہ امر بے قصور شخص کو ناقابل تلافی مضرت پہنچا سکتا ہے اور اس کی زندگی کو برباد کر سکتا ہے بغیر اس کو اپنی صفائی کے لیے عام عدالتی طریقہ کار کا تحفظ بہم پہنچائے۔

لہذا تحقیقات کے اصول کو بہت ہی احتیاط سے استعمال کرنا چاہیے۔ چونکہ اس ایکٹ کی دفعہ ۳ نے حکومت کو تحقیقات کی بابت بہت وسیع اختیارات دیے ہیں ان کو بہت ہی سنگین اور اہم معاملات میں استعمال کرنا چاہیے اور جب متعلقہ شخص کے خلاف کوئی مواد معلوم ہو۔ جیسا کہ عدالتی فیصلوں سے معلوم ہوتا ہے انتظامیہ کا احتیاط سے کام کرنا اور اپنے اوپر قابو رکھنا ہی اختیارات کے بے جا استعمال کے خلاف تحفظ ہے۔ اس اصول کو بھی تسلیم کر لینا چاہیے کہ اس ایکٹ کے تحت تحقیقات کے طریقہ کار کو ایسے معاملات کے متعلق نہیں استعمال کرنا چاہیے جن کے بارے میں کافی اور مؤثر دادرسی عام قوانین کے تحت مل سکتی ہو۔

تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کی دفعہ ۵ (۵) تجویز کرتی ہے کہ کمیشن کے سامنے کارروائی تعزیرات ہند کی دفعات ۱۹۳ اور ۲۲۸ کے مفہوم میں عدالتی متصور ہو گی۔ صرف ان دفعات کے اغراض کے لیے وہ کارروائی عدالتی ہوتی ہے۔ یہ قرار پایا ہے کہ دفعہ ۵ (۵) نے کمیشن کو توہین عدالت ایکٹ ۱۹۵۲ کے مفہوم میں اور شہادت ہند ایکٹ کے اطلاق کی غرض کے لیے عدالت کی حیثیت نہیں دی ہے۔

# معلومات حاصل کرنے کے اختیارات

انتظامی مقتدران کو اپنے کارہائے منصبی کی بہتر انجام دہی کے لیے مختلف اقسام کی معلومات اور شہادت کی عام طور سے ضرورت پڑتی ہے۔ اس غرض کے لیے موضوعہ قوانین مقتدران کو جابرانہ اختیارات دیتے ہیں تاکہ وہ منجملہ دیگر امور کے مندرجہ ذیل امور انجام دے سکیں :-

(۱) رپورٹ پیش کرنے اور کیفیت نامہ داخل کرنے کا حکم دینا۔

(۲) گواہان کو طلب کرنا

(۳) دستاویزات کو پیش کرنے پر مجبور کرنا۔

(۴) تلاشی لینا اور گرفت میں لینا

(۵) معائنہ کرنا۔

چند موضوعہ قوانین ان جملہ اختیارات کو عطا کرتے ہیں اور چند ان میں سے چند کو دیتے ہیں اور چند ان میں سے ایک اختیار کو عطا کرتے ہیں۔ ایک ایکٹ کون سا اختیار وہ کتنے کسی مقتدر کو عطا کرے ایکٹ کے مقاصد اور حالات کی ضروریات پر منحصر ہے۔ ایک مقتدر صرف اس جابرانہ اختیار کو استعمال کرسکتا ہے جس کی اجازت ایکٹ نے دی ہو۔ اگر کوئی مقتدر گواہان کو حاضر ہونے پر مجبور کرنے اور دستاویزات پیش کرنے کا قانونی اختیار نہ رکھتا ہو تو وہ ان امور کی بابت صرف استدعا کا خط لکھ سکتا ہے اور متعلقہ شخص کو اختیار ہے کہ اس کے تحت عمل کرے یا نہ کرے۔

کیفیت نامے اور نقشے طلب کرنے کا بھی قانون کے تحت اختیار دیا گیا ہے۔

گواہان کو شہادت دینے اور دستاویزات پیش کرنے کے لیے طلب کرنا۔

اس امر کے لیے جو معیاری فارمولا استعمال کیا جاتا ہے وہ یہ ہے کہ نامزد مقتدر کو گواہان کو حاضر ہونے پر مجبور کرنے، ان کا حلف پر بیان لینے، دستاویزات کا انکشاف کروانے اور ان کو داخل کروانے وغیرہ کے متعلق وہی اختیارات ہوں گے جو کسی دیوانی عدالت کے ضابطہ دیوانی کے تحت کسی مقدمہ کی سماعت کرتے وقت ہوتے ہیں ایسے اختیارات رکھنے والا مقتدر کسی شخص کو حاضر ہونے، گواہی دینے یا دستاویز پیش کرنے کے لیے سمن جاری کرسکتا ہے۔ برخلاف اس کے امریکہ کے معمول کے مطابق جہاں اگرچہ مقتدر کو ایسے اختیارات حاصل ہیں پھر بھی منحرف شخص کے خلاف

سمن کی تعمیل عدالت کے ذریعہ کرائی جاتی ہے۔ ہند میں انتظامی مقتدران عام طور سے خود سمن کی عدم تعمیل پر سزا عاید کر سکتے ہیں اور یہ امران کو عدالت کے تاخیری طریقہ کار سے بچا لیتا ہے۔ لہٰذا سمن جاری کرنے کا اختیار رکھنے والا مقتدر سمن میں تعمیل ضابطہ دیوانی کی دفعات ۳۲ اور آرڈر ۱۶ کے تحت ایسی سزاؤں کے ذریعہ کروا سکتا ہے جیسے متعلقہ شخص کے خلاف گرفتاری کا وارنٹ جاری کرنا۔ اس کی جائیداد کو قرق اور نیلام کرنا۔ حاضری کے لیے اس سے ضمانت طلب کرنا اور قاصر رہنے پر اس کو سول جیل میں قید کرنا اور ۵۰۰ روپے تک جرمانہ کرنا۔ ان عام اختیارات کے علاوہ خود متعلقہ ایکٹ مقتدر کو حاضری یا دستاویز پیش کرنے کے سمن کی عدم تعمیل پر جرمانہ عاید کرنے کا اختیار دے سکتا ہے۔

جابرانہ اختیار بہت شدید ہوتا ہے لہٰذا اس کے بے جا استعمال کے خلاف تحفظ کا سوال پیدا ہوتا ہے۔ آمدنی ٹیکس ایکٹ میں اس ایکٹ کے تحت عاید کی ہوئی سزا کے خلاف بالا مقتدر کے پاس اپیل کیے جانے کی تجویز ہے۔ جہاں ایسی تجویز نہ ہو وہاں شاید ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۱۰۴ سے کام لیا جا سکتا ہے جو جرمانہ عاید کرنے یا گرفتاری کے حکم کے خلاف اپیل کی تجویز کرتی ہے۔

اوپر ذکر کی ہوئی سزائیں حاضر ہونے یا دستاویزات پیش کرنے کے سمن کی عدم تعمیل کے لیے ہیں۔ ضابطہ دیوانی یا آمدنی ٹیکس ایکٹ میں کوئی سزا معلومات مہیا کرنے سے باز رہنے یا حلف سے اپنے کو پابند نہ کرنے، سوالات کے جوابات نہ دینے کے لیے نہیں مقرر کی گئی ہے۔ جب قانون سازیہ ایسا وجوب عاید کرنا چاہتی ہے تو وہ اس کے متعلق واضح طور سے تجویز کر دیتی ہے۔ اس موضوع پر تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کی دفعہ ۵ (۲) تجویز کرتی ہے کہ کمیشن کسی شخص کو اس کے اس مخصوص استحقاق کے تابع جس کا وہ کسی فی الوقت نافذ قانون کے تحت ادعا کرے متعلقہ معاملہ کے بارے میں معلومات مہیا کرنے کا حکم دے سکتا ہے اور جس شخص کو ایسا حکم دیا جائے وہ قانونی طور سے معلومات کو مہیا کرنے کا تعزیرات ہند کی دفعات ۱۷۶ اور ۱۷۷ کے مفہوم میں پابند ہوگا۔" ایسی تجویز کا اثر یہ ہے کہ اگر طلب کی ہوئی معلومات کو مہیا کرنے سے کوئی شخص انکار کر دے تو اس پر تعزیرات ہند کی دفعات ۱۷۶ اور ۱۷۷ کے تحت سزا عاید کی جا سکتی ہے۔

جموں و کشمیر بنام نور محمد آفتاب[1] میں ایک دلچسپ مسئلہ پیدا ہوا۔ وہ یہ کہ آیا حکومت کو

---

۱- A.I.R. 1965 J.K. Sc. 75

شہادت ہند ایکٹ کی دفعہ ۱۲۳ کے تحت کسی شائع نہ کیے ہوئے ریکارڈ کو نہ پیش کرنے کا حق استثنا (PRIVILEGE) حاصل ہے یا نہیں جب وہ ریکارڈ جموں وکشمیر تحقیقاتی کیشن ایکٹ کے تحت طلب کیا جائے۔ جموں وکشمیر حکومت نے سری نگر میں ۱۹۶۴ میں گولی چلائے جانے کے متعلق تحقیقات کرنے کی غرض سے ایک کیشن کا تقرر کیا۔ کیشن کے سامنے درخواست دی گئی کہ وہ حکومت سے ایک دستاویز طلب کرنے کی استدعا کرے۔ حکومت نے اس کو پیش کرنے سے انکار کر دیا اس بنا پر کہ وہ غیر متعلقہ تھی یا وہ ایسا ریکارڈ تھا جس کے متعلق حکومت شہادت ہند ایکٹ کی دفعہ ۱۲۳ کے تحت حق استثنا کا ادعا کر سکتی تھی۔ کیشن نے حکومت کے عذر کو نامنظور کر دیا اور ہائی کورٹ نے اس حکم بحال رکھا۔ عدالت نے کہا کہ کیشن کو ضابطہ دیوانی کی تجویز کی رو سے دستاویزات کو طلب کرنے کا اختیار ہے۔ ضابطہ دیوانی کی چند تجاویز کا اطلاق ہونے سے کیشن جملہ اغراض کے لیے عدالت نہیں ہو جاتی۔ شہادت ہند کی دفعہ ۱۲۳ کے تحت حق استثنا کا ادعا نہیں کیا جا سکتا کیونکہ اس ایکٹ کا اطلاق تحقیقاتی کیشن پر نہیں ہوتا۔ لہٰذا کیشن کو دستاویزات پیش کرنے کی اجازت دینے کے متعلق اختیار تمیزی حاصل ہے۔

ضابطہ دیوانی کا آرڈر ۱۶ قاعدہ ۵ عدالت کے اختیار پر پابندی لگاتا ہے (اور یہ پابندی انتظامی جماعت پر بھی عاید ہوتی ہے) کہ اس مخصوص دستاویز کی کیفیت کو جو سمن کے ذریعہ کسی شخص سے طلب کی جائے وضاحت اور معقول درستی کے ساتھ بیان کرنا چاہیے۔ پھر بھی متعلقہ مقتدران کو اس معاملہ میں بہت ڈھیل دے دی گئی ہے جیساکہ نرائن داس بنام ٹی۔ ان۔ راؤ سے ظاہر ہوتا ہے۔ ایک ہندو مذہبی وخیراتی ٹرسٹ کی جائیداد کے متعلق بد انتظامی کے الزام کی تحقیقات کرنے کے لیے تحقیقاتی کیشن ایکٹ کے تحت مقرر کیے ہوئے ایک افسر نے درخواست دہندہ کو اس ادارہ کے متعلق جملہ دستاویزات، حسابات، دیگر مواد کو جو اس کے قبضہ میں یا اس کے زیر قابو ہوں پیش کرنے کا حکم دیا۔ بحث یہ ہوئی کہ سمن میں کاغذات کی صراحت کی جا سکتی تھی عدالت نے سمن کو جائز قرار دیا۔ عدالت کی رائے میں تحقیقات کرنے والا افسر دریافت کرنا چاہتا تھا کہ اس ادارہ کی جائیداد میں کس قسم کی اور کس قدر بد انتظامی کی گئی تھی اور اس صورت حال میں وہ دستاویزات کی فہرست نہیں دے سکتا تھا۔ مگر سپریم کورٹ کے دیگر معاملہ بیریم کیمکلس

---

591. Sc. 1872 - A.I.R. - ۱ے

بنام اے۔ٹی۔ رانا میں مختلف نظریہ اختیار کیا گیا۔ اس معاملہ میں بیرونی زرمبادلہ ضابطہ بندی ایکٹ ۱۹۴۷ء کی دفعہ ۱۹ (۲) کے تحت دستاویزات پیش کرنے کا حکم زیر غور تھا۔ یہ تجویز مرکزی حکومت کو اختیار دیتی تھی کہ وہ اگر مناسب اور قرین مصلحت خیال کرے تو کسی معلومات۔ کھاتے یا دیگر دستاویز کو جو کسی شخص کے قبضہ میں ہو اس ایکٹ کے اغراض کے لیے حاصل کر کے معائنہ کر سکتی ہے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ معلومات کتاب اور دیگر دستاویزات کی صراحت کرنا ضروری تھا۔ عدالت نے اس حکم کو منسوخ کر دیا جس میں دستاویزات کی صراحت تو کی گئی تھی مگر ان میں چند کسی طرح بھی طرح اس ایکٹ کے تحت معاملات سے متعلقہ نہیں تھیں۔ امریکہ میں جابرانہ یا غیر معقول سمنوں کے خلاف دستوری تحفظ ہے مگر ہند میں ایسا کوئی تحفظ مہیا نہیں کیا گیا ہے۔

# تلاش اور گرفت

تلاش اور گرفت کے اختیارات انتظامی دور میں بہت زیادہ اہمیت اختیار کر رہے ہیں کیونکہ ایسے اختیارات تیز رفتاری سے مختلف انتظامی مقتدران کو مختلف موضوعہ قوانین کے تحت عمل در آمد کرنے کی غرض سے عطا کیے جا رہے ہیں۔ مرکزی آبکاری اور نمک ایکٹ کی دفعہ ۸ تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کی دفعہ ۵ (۳) آمدنی ٹیکس ایکٹ کی دفعہ ۱۳۲ ایسی جم غفیر قانونی تجاویز کی چند مثالیں ہیں جو ان کے تحت متعلقہ مقتدران کو تلاشی اور گرفت کے اختیارات دیتی ہیں۔ تلاش اور گرفت کے اختیارات بہت سنگین اہمیت کے ہوتے ہیں کیونکہ وہ متاثر ہونے والے اشخاص کے تخلیہ آزادی اور نیک نامی پر مداخلت کرتے ہیں۔ لہٰذا ان اختیارات کے استعمال میں زیادہ سے زیادہ تخفیف کرنے کی غرض سے وہ طریقہ کارانہ تحقیقات جس کے تحت ایسا عمل کیا جائے بہت اہمیت اختیار کر لیتے ہیں۔ اس موضوع پر نج سابقہ قانون کی کمی کی وجہ سے موجودہ قانون رفیق۔ غیر معین اور غیر واضح صورت میں ہے مزید یہ کہ جو کچھ بھی نج سابقہ قانون اس موضوع پر ہے وہ مطابقانہ طرز نہیں ظاہر کرتا۔

تلاش اور گرفت کے معاملہ میں چند تحفظات مہیا کرنے کی غرض سے موضوعہ قوانین سے یہ طریقہ اختیار کیا ہے "تلاش اور گرفت کے متعلق ضابطہ فوجداری کی تجاویز کا۔ جہاں تک ممکن ہو۔ متعلقہ ایکٹوں کے تحت تلاشی اور گرفت پر اطلاق ہوگا" پھر بھی یہ سوال کہ آیا کسی ایکٹ کے تحت تلاشی اور گرفت پر ضابطہ فوجداری کی تجاویز کا اطلاق ہوگا یا نہیں اس ایکٹ کی

591. Sc. 1972. A.I.R. ـ۱

تجاویز پر منحصر ہے۔ جب تک کسی ایکٹ نے ضابطہ فوجداری کی تجاویز کے اطلاق کرنے کا اختیار نہ دیا ہو ان کا اطلاق نہیں کیا جاسکتا ہے۔

بسا اوقات ایکٹ اس موضوع پر بہت واضح تجویز کرتا ہے جس میں شبہ کی گنجائش نہیں رہتی مگر اکثر ایکٹ کا اسلوب بیان ایسا مبہم ہوتا ہے کہ یہ سوال کہ آیا متعلقہ ایکٹ کے تحت تلاشی اور گرفت پر ضابطہ فوجداری کی تجاویز کا اطلاق ہوگا یا نہیں اس ایکٹ کی متعلقہ تجاویز کی تعبیر پر منحصر ہوتا ہے۔ موضوعہ قوانین کی مبہم اور غیر واضح مسودہ نویسی بہ شمول مختلف عدالتی نظریات جن میں جج بہ جج اور معاملہ بہ معاملہ اختلافات ہوتے رہتے ہیں استثنا کا باعث ہوجاتی ہے اور اکثر غیر معقول صورت پیدا کر دیتی ہے۔

اس موضوع پر پیدا ہونے والی دشواریاں چند مثالیں دے کر ظاہر کی جاسکتی ہیں۔ مدراس عام بکری ٹیکس ایکٹ ۱۹۵۹ کی دفعہ ۴۱ (۲) تجویز کرتی ہے کہ کسی کھاتے۔ رجسٹر۔ ریکارڈ کا جس کو کوئی کاروباری اپنے طریق کاروبار میں رکھتا ہو۔ اس کے قبضہ میں کسی مال کا۔ اس کے دفتروں۔ دوکانات۔ گوداموں وغیرہ کا بھی مناسب اوقات پر متعلقہ انسپکٹر ان معائنہ کر سکتے ہیں۔ اس دفعہ کی شرط تجویز کرتی ہے کہ (جو کسی رہائش گاہ میں ہو جائے کاروبار و رہائش گاہ دونوں نہ ہو) کوئی افسر داخل نہ ہوگا نہ تلاشی لے گا بجز اس علاقہ پر اختیار رکھنے والے مجسٹریٹ کے جاری کیے ہوئے وارنٹ کے تحت اور اس تحتی دفعہ کے تحت جو تلاشیاں۔ جہاں تک ہو سکے۔ ضابطہ فوجداری کی تجاویز کے بموجب کی جائیں گی۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۴۱ (۳) تجویز کرتی ہے کہ اگر کسی افسر کو شبہ کرنے کی وجہ ہو کہ کوئی کاروباری ٹیکس کی ادائیگی سے بچنے کی کوشش کر رہا ہے تو وہ ایسے کھاتوں۔ رجسٹروں وغیرہ کو گرفت میں لے سکتا ہے ان متعدد تجاویز کی تعبیر کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے <u>آمدنی بورڈ بنام آر۔ ایس جواہر</u> میں فیصلہ دیا کہ اگرچہ دفعہ ۴۱ (۲) میں لفظ "تلاشی" استعمال نہیں ہوا ہے پھر بھی دفتروں۔ وغیرہ اور کھاتوں کے معائنہ کے اختیار کے مفہوم میں کسی دفتر میں بغیر وارنٹ داخل ہو کر تلاشی لینا شامل ہے بجز اس مکان کے جو محض رہائشی ہو جس کی تلاشی بغیر مجسٹریٹ کے جاری کیے ہوئے وارنٹ کے نہیں لی جاسکتی۔ دفعہ ۴۱ (۲) کا حوالہ دیتے ہوئے عدالت نے کہا کہ ضابطہ فوجداری کی تجاویز کا اطلاق صرف رہائشی مکان پر نہیں ہوتا بلکہ

---

59. Sc. 1968 . A.I.R ۵۹

اس کے تحت تمام تلاشیوں پر ہوتا ہے۔ لہٰذا اس فیصلہ کے ذریعہ ضابطہ فوجداری کی تجاویز کا اطلاق اس دفعہ کے تحت جملہ تلاشیوں پر ہو گیا اگرچہ اس امر پر کوئی واضح تجویز اس دفعہ میں نہ تھی۔

شیوناتھ پرشاد بنام ریاست بہار، دوسرا معاملہ ہے جس کا ذکر اس سلسلہ میں کیا جا سکتا ہے۔ بہار بکری ٹیکس ایکٹ ۱۹۴۷ کی دفعہ ۱۸ تجویز کرتی ہے کہ "اگر کمشنر کو شبہ کرنے کی وجہ ہو کہ کوئی کاروباری اس سے واجب الادا ٹیکس کی ادائیگی سے گریز کر رہا ہے تو وہ تحریری وجوہ دیگر کھاتوں وغیرہ ...... کو گرفت میں لے سکتا ہے۔ اس غرض کے لیے وہ کسی کاروباری کے کسی کاروبار کی جگہ میں داخل ہو سکتا ہے دفعہ ۱۸ حکومت کو کمشنر کے اختیارات کی تفویض کسی دیگر افسر کو کرنے کا اختیار دیتی ہے۔ دفعہ ۲۷ کمشنر کو اختیار دیتی ہے کہ وہ کسی مقرر کیے ہوئے افسر کو اختیار دے سکتا ہے کہ وہ ایکٹ کے تحت قابل سزا کسی امر کی تفتیش میں اس کی مدد کرے۔ اور تب یہ افسر ضابطہ فوجداری کی تجاویز کے تحت اختیارات استعمال کر سکتا ہے۔ محکمہ کے ایک افسر نے جس کو کمشنر نے اختیار دیا تھا زیر تشخیص شخص کی عمارت کی تلاشی لی اور چند دستاویزات کو گرفت میں لے لیا۔ اس اعتراض پر کہ اس افسر نے ایسا عمل کرتے ہوئے ضابطہ فوجداری کی تجاویز کا اطلاق نہیں کیا سپریم کورٹ نے کہا کہ چونکہ وہ دفعہ ۱۸ کے تحت عمل کر رہا تھا نہ کہ دفعہ ۲۷ کے تحت۔ اس کو تلاشی اور گرفت کے بارے میں ضابطہ فوجداری کی تجاویز کا اطلاق کرنا ضروری نہ تھا۔ مزید یہ کہ زیر غور ایکٹ نے ضابطہ فوجداری کی تجاویز کو صرف ۲۷ کے تحت کسی جرم کی تفتیش کے متعلق قابل اطلاق اطلاق کیا ہے نہ کہ دفعہ ۱۸ کے تحت عام تلاشیوں اور گرفت کے متعلق۔

تلاشی اور گرفت پر ضابطہ فوجداری کی تجاویز کے اطلاق کے سوال پر اس معاملہ اور جھاور کے معاملہ میں سپریم کورٹ کے نظریات میں اختلافات پر توجہ دینا چاہیے۔ جھاور کے معاملہ میں ایکٹ میں ابہام کی تعبیر ان تجاویز کے اطلاق کے حق میں کی گئی۔ جب کہ شیوناتھ کے معاملہ میں اس کے برخلاف نتیجہ قانونی تجاویز کی سختی کے ساتھ تعبیر کر کے نکالا گیا۔ چونکہ غلط حسابات رکھنا (لہٰذا ٹیکس کی ادائیگی سے گریز کرنا) بہار ایکٹ کی دفعہ ۲۶ (۱) کے تحت جرم قابل دست اندازی پولیس ہے اس لیے یہ بحث کچھ صداقت کے ساتھ کی جا سکتی ہے کہ دفعہ ۱۸ کے تحت تلاشی اور گرفت بھی دفعہ ۲۷ کے تحت جرم کی تفتیش کے سلسلہ میں کی جاتی ہے لہٰذا وہ بھی دفعہ ۲۷ کی زد میں آ سکتی ہیں۔ لیکن عدالت نے ایکٹ کے اسلوب بیان کی اس قدر سخت لفظی

---

1517. Sc. 1968 A.I.R. ـ۱

تعبیر کی کہ ضابطہ فوجداری سے مہیا کیے گئے تحفظات سے متعلقہ اشخاص کو محروم کر دیا۔

جب قانون سازیہ تجویز کرتی ہے کہ ضابطہ فوجداری کی تجاویز تلاشی اور گرفت پر قابل اطلاق ہوں گی تو سوال پیدا ہوتا ہے کہ ان میں سے کن کا اطلاق ہوگا۔ کوئی ایکٹ ان متعلقہ تجاویز کا ذکر نہیں کرتا جو قابل اطلاق ہوں گی۔ صرف یہ کہا جاتا ہے کہ ضابطہ فوجداری کی تجاویز جہاں تک ہو سکے قابل اطلاق ہوں گی۔ ضابطہ فوجداری میں تلاشی اور گرفت کے متعلق متعدد تجاویز ہیں مثلاً دفعات ۹۵-۱۰۱-۱۰۳-اور ۱۶۵ ان میں زیر غور اغراض کے لیے سب سے زیادہ متعلقہ تجاویز دفعات ۱۰۳ اور ۱۶۵ میں ہیں۔ دفعہ ۱۰۳ عام تجاویز کرتی ہے لہٰذا اس کا اطلاق جملہ تلاشیوں اور گرفت پر ہوتا ہے۔ یہ دفعہ تجویز کرتی ہے کہ تلاشی کی جانے والی جگہ کے قرب وجوار کے رہنے والے دو یا زیادہ اشخاص کے سامنے تلاشی لی جائے گی۔ اور یہ کہ متعلقہ افسر دوران تلاشی گرفت میں لی ہوئی چیزوں کی فہرست مرتب کرے گا اور ان پر گواہان کے دستخط ہوں گے۔

دفعہ ۱۶۵ جس کا اطلاق قابل دست اندازی پولیس کی جرم کی تفتیش پر کسی پولیس افسر سے لی جانے والی تلاشی پر ہوتا ہے۔ ایسی تلاشی اور گرفت پر مندرجہ ذیل پابندیاں عاید کرتی ہے۔

(۱) متعلقہ افسر کے پاس معقول وجہ ہونی چاہیے کہ کسی جرم کی تفتیش کے لیے کوئی ضروری چیز اس کی رائے میں بجز بغیر بے جا تاخیر کے تلاشی لیے ہوئے دستیاب نہیں ہو سکتی۔

(۲) اس کو ایسا باور کرنے کی وجہ قلم بند کرنی چاہیے اور جہاں تک ممکن ہو ایسی تجویز میں اس چیز کی صراحت کرنی چاہیے جس کے لیے تلاشی لینی ہو۔

(۳) اگر عملی طور سے ممکن ہو تو خود تلاشی لے گا اور اگر ایسا ممکن نہ ہو کہ وہ خود تلاشی لے تو اس کی وجہ تحریر کرے گا۔ اور تلاشی کی جگہ کی اور جہاں تک ممکن ہو اس چیز کی جس کے لیے تلاشی لینی ہے صراحت کرتے ہوئے کسی ماتحت افسر کو تلاشی لینے کا اختیار دے گا۔

اس سے معلوم ہوگا کہ دفعہ ۱۶۵ تلاشی اور گرفت کے متعلق کسی افسر کے من مانی استعمال اختیار کے خلاف کافی تحفظات مہیا کرتی ہے۔ وقتاً فوقتاً سوال پیدا ہوتا ہے کہ کس حد تک "تحریری وجوہ" اور اس چیز کی صراحت کرنا جس کو تلاش کرنا ہے" کے متعلق تجاویز کا کسی مخصوص تجویز پر اطلاق ہوگا۔

ریاست[1] راجستھان بنام رحمن میں سپریم کورٹ کے سامنے فیصلہ طلب مسئلہ مرکزی آبکاری اور

---

[1] A.I.R. 1960. S.C. 210.

س ایکٹ اور اس کے تحت بنائے ہوئے قواعد کی رو سے بغیر وجوہ قلم بند کیے ہوئے تلاشی لیے جانے کے متعلق تھا۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۱۰ کے تحت جملہ تلاشیاں ضابطہ فوجداری کی تلاشی کے متعلق تجاویز کے موجب لی جائیں گی۔ دفعہ ۳۷ مرکزی حکومت کو کسی جگہ کا معائنہ کرنے اور تلاشی کا اختیار دینے اور ان کی ضابطہ بندی کرنے کے متعلق جہاں تک کہ ایسی تلاشی اس ایکٹ کے تحت محصول عاید کرنے اور اس کو وصول کرنے کے لیے ضروری ہو قواعد بنانے کا اختیار دیتی ہے۔ اس ایکٹ کے تحت بنایا ہوا قاعدہ ۲۰۱ مرکزی حکومت کے کسی افسر کو کسی ایسی آراضی۔ عمارت وغیرہ میں داخل ہونے اور تلاشی لینے کا مجاز کرنے کا اختیار ہے جہاں اس کی رائے میں آبکاری محصول عاید کیے جانے کے قابل کسی مال پر عمل یا اس کا ذخیرہ کیا جاتا ہو یا اس کو بنایا جاتا ہو۔ قاعدہ ۲۱ کے تحت کسی قاعدہ کی خلاف ورزی پر جرمانہ اور اس مال کی جس کے متعلق جرم کیا گیا ہو ضبطی کی سزا دی جا سکتی ہے۔ عدالت نے توجہ دلائی کہ قاعدہ ۲۰۱ کے تحت کوئی با اختیار افسر صرف اس جرم کی تفتیش کے سلسلہ میں تلاشی لینے کا اختیار رکھتا ہے جس کا ارتکاب اس ایکٹ یا قواعد کی خلاف ورزی کی وجہ سے ہوا ہو۔ عدالت نے کہا کہ اس نقطہ نظر سے ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۶۵ کے تحت کسی جرم کی تفتیش کے دوران کسی پولیس افسر کا تلاشی لینے کا عمل دفعہ ۲۰۱ کے تحت لی جانے والی تلاشی سے بجا طور سے مشابہت رکھتا ہے۔ ان دونوں صورتوں میں تلاشی جرم کی تفتیش کے دوران کی جاتی ہے اور کوئی وجہ نہیں ہے کہ وہ پابندی جو ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۶۵ کے تحت تلاشی پر عاید کی جاتی ہے قواعد کے تحت آبکاری افسر کی لی ہوئی تلاشی پر کیوں نہ عاید کی جائے۔ لہٰذا عدالت نے فیصلہ دیا کہ ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۶۵ کی تجاویز کو قاعدہ ۲۰۱ کے تحت کے کے معاملہ میں اختیار کرنا لازم ہے۔ زیر غور معاملہ میں افسر نے دفعہ ۱۶۵ سے مطلوب وجوہ کو قلم بند کیے بغیر تلاشی لی تھی لہٰذا وہ تلاشی ناجائز قرار دی گئی۔ وجوہ قلم بند کرنا تلاشی کے معاملہ میں ایک اہم قدم ہے اور اس کو نظر انداز کرنا تلاشی کے متعلق تجاویز کے ایک اہم عنصر کو نظر انداز کرنا ہے۔

تجاور کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا تھا کہ ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۶۵ کی تجاویز کا اطلاق مدراس عام بکری ٹیکس ایکٹ کی دفعہ ۴۱ (۲) کے تحت تلاشی پر ہوتا ہے کیونکہ دفعہ ۱۶۵ کی تجاویز کی تعمیل نہیں کی گئی تھی وہ تلاشی ناجائز قرار دی گئی اور برآمد کی ہوئی چیز کی واپسی کا حکم دیا گیا۔

مگر سپریم کورٹ کے معاملہ گوپی کرشن بنام معاون کسٹم کلکٹر[1] میں فیصلہ اوپر ذکر کیے ہوئے دو معاملات سے مطابقت نہیں رکھتا۔ اس معاملہ میں تلاشی کسٹم ایکٹ کے تحت لی گئی تھی۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۱۰۵ (۲) کے ذریعہ ضابطہ فوجداری کی تجاویز اس ایکٹ کے تحت تلاشیوں پر قابل اطلاق کردی گئی تھیں تلاشی کے لیے کوئی وجہ قلم بند نہیں کی گئی تھی بجز اختیار دینے والے خط میں اس تحریر کے "چونکہ ایک مشتبہ ارتکاب جرم کی اطلاع میرے سامنے رکھی گئی ہے" اس بحث کو نامنظور کرتے ہوئے کہ وجوہ قلم بند کرنا چاہیے تھے سپریم کورٹ نے کہا "یہ ممکن نہیں ہے کہ ان شرائط کا ایکٹ کی دفعہ ۱۰۵ کے تحت پیدا ہونے والی صورتوں پر اطلاق کیا جائے" تعجب انگیز امر یہ ہے کہ اس معاملہ میں رحمٰن کے معاملہ کا حوالہ تک نہیں دیا گیا۔ اس معاملے اور رحمٰن اور جھادر کے معاملہ کے درمیان امتیاز کرنے کا ایک امر یہ تھا کہ اس میں تحریری اختیار دیا گیا تھا مگر ان دونوں معاملات میں یہ بھی نہ تھا۔ مزید یہ کہ کسٹم ایکٹ میں اختیار کے بے جا استعمال کے خلاف دو تحفظات مہیا کیے گئے ہیں۔ اختیار دینے والے معاون کلکٹر کو اپنے تیار کیے ہوئے ریکارڈ کی ایک نقل کلکٹر کو بھیجی جاتی ہے اور اس پر مرکزی حکومت کی اجازت سے مقدمہ چلایا جا سکتا ہے۔

آخیر میں آمدنی ٹیکس افسر بنام سیٹھ برادرس[2] کا ذکر کرنا مناسب ہوگا وہاں تلاشی آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۶۱ کے تحت کی گئی تھی۔ اسی ایکٹ کی دفعہ ۱۳۲ تجویز کرتی ہے کہ آمدنی ٹیکس کمشنر یا معائنہ کا ڈائرکٹر اگر اس کے پاس باور کرنے کی وجہ ہو کہ وہ شخص جس سے بہی کھاتے یا دستاویزات طلب کی گئی ہیں ان کو پیش کرنے سے باز رہا تو وجہ (تحریر کرتے ہوئے وہ کسی نامزد افسر کو ان کھاتوں کو تلاش کرنے اور گرفت میں لینے کا اختیار دے سکتا ہے۔ اس ایکٹ کے تحت تلاشی پر ضابطہ فوجداری کی تجاویز کا اطلاق کر دیا گیا ہے۔ جہاں تک ہو سکے اس دفعہ کی تجویز کی تشریح کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ وہ آمدنی ٹیکس مقتدر کو مطلق العنانی اختیار نہیں دیتی کیونکہ ملی ہوئی اطلاع کی بنا پر اس کے پاس باور کرنے کی وجہ ہونا چاہیے کہ تلاشی لینے کی شرائط پوری ہو گئیں اور اس کو باور کرنے کی وجہ قلم بند کرنا اور نامزد افسر کو اختیار دینا لازم ہے۔ لیکن عدالت

---

[1] 1298. Sc. 1967. A.I.R

[2] ـ

نے یہ بھی کہا کہ کھاتوں اور دستاویزات کی صراحت کرنا اور ان کی تفصیل دینا ضروری نہیں ہے بلکہ متعلقہ کھاتوں اور دستاویزات کی تلاشی کا عام اختیار دینا کافی ہے۔ عدالت نے یہ بھی فیصلہ دیا کہ اگرچہ ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۶۶ کا اطلاق نہ بھی ہوتا ہو تاہم آمدنی ٹیکس ایکٹ کے تحت تلاشی پر اس کی دفعہ ۱۰۳ کا اطلاق ہوتا ہے۔

رحمٰن اور جھاور کے معاملات کا کوئی ذکر اس میں نہیں کیا گیا نہ عدلیہ کے دورنگی نظریات کی تشریح کرنے کی کوئی کوشش کی گئی۔ ایک کچھ قابل تسلیم تشریح یہاں بیان کی جارہی ہے۔ آمدنی ٹیکس کی دفعہ ۱۳۲ کو قواعد کے ساتھ پڑھنے سے معلوم ہوگا کہ تلاشی کے لیے وجوہ قلم بند کرنا لازم کر دیا گیا ہے اور اس حد تک ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۶۵ کے ایک اہم عنصر کا اطلاق کروا دیا گیا ہے۔ رحمٰن اور جھاور کے معاملات میں اس تحفظ کو صرف دفعہ ۱۶۵ کے قابل اطلاق ہونے کے ذریعہ ہی پڑھا جانا ممکن ہے۔

دفعہ ۱۶۵ کے اطلاق کے بارے میں ایک امر جو باقی رہ گیا ہے یہ ہے کہ یہ دفعہ تلاش کی جانے والی دستاویز کی صراحت کرنے اور اس کی تفصیل دینے کی تجویز کرتی ہے لیکن عدالت نے فیصلہ دیا کہ اس شرط کا اطلاق آمدنی ٹیکس ایکٹ کے تحت تلاش پر نہیں ہوتا لہٰذا تلاش کی جانے والی اور گرفت میں لی جانے والی دستاویز کی صراحت کرنا اور تفصیل دینا ضروری نہیں ہے۔ یہی نظریہ گوپی کرشن کے معاملہ میں اختیار کیا گیا۔ اور کہا گیا کہ دستاویز کا علم تلاشی کے بعد ہی ہو سکتا ہے۔

اوپر ذکر کیے ہوئے معاملات کے تجزیہ سے مندرجہ ذیل عام اصول نکلتے ہیں:-

(۱) تلاشی کے وارنٹ میں تلاش کی جانے والی دستاویز کی صراحت کرنا اور اس کی تفصیل دینا ضروری ہے۔

(۲) جب تلاشی کا کوئی بھی ایسا ریکارڈ نہ مرتب کیا گیا ہو جس میں تلاشی کے وجوہ درج ہوں تو وہ تلاشی ناجائز ہوگی۔

(۳) جب تلاشی کا تحریری ریکارڈ مرتب کیا گیا ہو مگر اس میں وجوہ نہ درج ہوں تو اس تلاشی کا جائز ہونا یا نہ ہونا ایک غیر معین امر ہو جاتا ہے۔

کسی اختیار تمیزی کی صورت کے مثل تلاشی اور گرفت کے اختیارات کی صورت میں بھی اکثر یہ سوالات پیدا ہوتے ہیں کہ آیا تلاشی کا حکم دینے میں متعلقہ افسر نے بدنیتی یا نیک نیتی سے

عمل کیا اور آیا اس نے اس معاملہ پر اپنا دماغ استعمال کیا جھاور کے معاملہ میں ہائی کورٹ نے تلاشی کو منسوخ کر دیا۔ کیونکہ متعلقہ افسر نے تلاشی کا وارنٹ بغیر اپنا دماغ استعمال کیے جاری کر دیا تھا۔ اس امر کا انکشاف تلاشی کے وارنٹ کو دیکھنے سے ہو سکتا ہے۔ اگر وارنٹ جاری کرنے کی غرض سے چھپے ہوئے فارم میں وارنٹ جاری کرنے سے قبل وہ کالم جس کو قلم زد کرنا چاہیے تھا قلم زد نہیں کیا گیا ہو یا وہ خالی جگہ جس کو پُر کرنا چاہیے تھا پر نہیں کی گئی ہو۔ ایسے وارنٹ کی بنا پر لی ہوئی تلاشی ناجائز متصور ہوگی۔ سوژن لال ناگرل بنام کمشنر میں دماغ نہ استعمال کیے جانے کا عذر بغیر کامیابی کے لیا گیا۔ آمدنی ٹیکس افسر کو اختیار دینے والا کمشنر کے خط میں یہ الفاظ تھے "جب کہ تم کو ملی ہوئی اطلاع کی بنا پر تم کو باور کرنے کی وجہ ہے کہ میں تمہاری رپورٹ سے مطمئن ہوں۔ کہ بہی کھاتے وغیرہ صراحت کی ہوئی جگہ پر مل سکتے ہیں۔" یہ بحث کی گئی کہ کمشنر نے بغیر اپنا دماغ استعمال کیے ہوئے آمدنی ٹیکس افسر کی رپورٹ پر استدلال کر لیا لہٰذا وارنٹ ناجائز تھا۔ عدالت نے کہا کہ ایسا نہیں ہے کیونکہ الفاظ "میں مطمئن ہو" ظاہر کرتے ہیں کہ کمشنر نے معاملہ پر اپنا دماغ استعمال کیا۔ عدالتوں کو تلاشی اور گرفت کے اختیارات میں من مانی اور ظالمانہ استعمال کو بھی منسوخ کر دینا چاہیے۔ اس موضوع پر مزید ذکر کی ضرورت نہیں کیونکہ اختیار تمیزی پر اطلاق رکھنے والے اصولوں کا جوں کا توں اطلاق تلاشی اور گرفت کے اختیارات پر ہوتا ہے۔

کیا نامناسب تلاشیوں کے خلاف کوئی دستوری تحفظ ہے؟۔ دستور میں سب سے زیادہ متعلقہ تجویز دفعہ ١٩ (١) (ف) (جی) میں ملتی ہے جو ہند کے شہریوں کو جائیداد حاصل کرنے اس پر قبضہ رکھنے اور علیحدہ کرنے کے حق کی اور کسی پیشہ۔ دھندہ تجارت یا کاروبار کرنے کے حق کی ضمانت دیتی ہے۔ مگر ان دونوں حقوق پر مناسب پابندیاں عاید کی جا سکتی ہیں۔ تلاشی یا گرفت ان دونوں حقوق کو متاثر کرتی ہے کیونکہ کسی شخص کی رہائش گاہ کی تلاشی اس کو اس کے پرامن استعمال اور تصرف میں مداخلت کرتی ہے اور کاروبار کی جگہ کی تلاشی اور بہی کھاتوں کو گرفت میں لینا اس کے کاروبار کرنے کے حق کے لیے مضرت رساں ہو سکتا ہے۔ شرما بنام ستیش میں سپریم کورٹ نے دستور کی مذکورہ دفعہ کی بنا پر تلاشی اور گرفت کا

---

. 300 - Sc.- 1959 - A I R ـ٤ - 570 - Cal. 1970 A I R . ـ٤

اختیار دینے والے ایک ایکٹ کے خلاف اعتراضات کو نامنظور کر دیا۔ عدالت نے کہا کہ دستور کی اس دفعہ کی خلاف ورزی نہیں ہوئی کیونکہ تلاشی یا گرفت تلاش کی گئی جگہ یا گرفت میں لی ہوئی شے پر قبضہ رکھنے کے حق پر صرف عارضی مداخلت کرتی ہے اور جائز تفتیش کے محدود غرض کے لیے عمل میں لائی جاتی ہے۔ جھاور کے معاملہ میں دستور کی اس دفعہ کی بنا پر مدراس عام بکری ٹیکس ایکٹ کے تلاشی اور گرفت کے متعلق تجویز پر اعتراض کیا گیا۔ سپریم کورٹ نے ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۶۵ میں دیے ہوئے تحفظات کا اس زیر غور ایکٹ کے تحت تلاشی اور گرفت پر اطلاق کرکے اس اعتراض کو نامنظور کر دیا۔ یہ بھی بحث کی گئی کہ زیر غور تجویز کسی افسر کو تلاشی لینے کا اختیار دے سکتی ہے لہٰذا کسی کم حیثیت کے افسر کو بھی یہ اختیار تفویض کیا جا سکتا ہے۔ سپریم کورٹ نے اس بحث سے اتفاق کیا پھر بھی اس تجویز کو منسوخ کرنے سے انکار کر دیا۔ یہ کہہ کر کہ یہ خیال نہیں کیا جا سکتا کہ حکومت مناسب حیثیت رکھنے والے افسر کو ایسا اختیار نہ دے گی۔

تلاشی اور گرفت کے متعلق اس پورے تذکرہ میں زور طریقہ کارانہ تحقیقات پر رہا ہے تاکہ اس اختیار کا معقول اور بجا استعمال کیا جائے۔ لیکن اس موضوع پر صورت واضح نہیں معلوم ہوتی۔ عدالتوں نے ابھی تک دستور کی تجاویز سے اختیار کیے جانے والا کوئی کم سے کم تحفظ اخذ نہیں کیا ہے۔ اس صورت میں پیدا ہونے والی دشواریوں پر غور کرنا ضروری ہے۔

تلاشی اور گرفت کے معاملہ میں سرعتِ عمل کی ضرورت ہوتی ہے ورنہ تلاشی کا پورا مقصد ہی فوت ہو جائے گا لہٰذا کی جانے والی تلاشی کے قبل کسی شخص کو اس کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا موقع نہیں دیا جا سکتا ہے کیونکہ ایسا کرنے سے اس شخص کو متعلقہ شے کو علیحدہ کرنے کا موقع مل جائے گا اور تلاشی کا مقصد فوت ہو جائے گا۔ عدالتیں صرف اس تحفظ پر اصرار کرتی ہیں اور اس پر بھی متفقہ رائے نہیں ہے کہ تلاشی لینے کے حکم کی وجہ قلم بند کر دینی چاہیے۔ وجوہ کا انکشاف کسی فریق پر نہیں کیا جا سکتا۔ پھر بھی وجوہ تحریر کرنا ایک اہم تحفظ ہے کیونکہ اگر اس عمل پر اعتراض کیا جائے تو عدالت ان وجوہ پر غور کر سکتی ہے لیکن دقت یہ ہے کہ یہ شرط صرف اس وقت عائد کی جا سکتی ہے جب ایکٹ خود وجوہ قلم بند کیے جانے کی تجویز کر دے یا ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۶۵ کا اطلاق تلاشی کر دے۔ اگر ایکٹ ایسی تجویز نہ کرے تو یہ مشتبہ امر ہے کہ عدالت ایسے تحفظ کو دستور کی دفعہ ۱۹ (۱) (ف) (ج) سے اخذ کرے گی جھاور کے معاملہ تک زیر غور تجویز جائز قرار دی گئی کیونکہ وجوہ قلم بند کرنے کی

تجویز ایکٹ میں تھی لیکن برعکس صورت کہ ایسی تجویز خلاف دستور ہوگی اگر ایسے تحفظ کی تجویز نہ کی گئی ہو۔ فرض نہیں کی جا سکتی۔ اس پر توجہ دینا چاہیے کہ شیوناتھ کے معاملہ میں اگرچہ ایسی شرط نہیں عاید کی گئی تھی پھر بھی عدالت نے اس تجویز کی جانچ دستور کی رو سے نہیں کی۔ "وجوہ قلم بند" کرنے کا تحفظ بھی خیالی معلوم ہوتا ہے کیونکہ ابھی تک اس امر کو واضح نہیں کیا گیا ہے کہ کس وضاحت اور تفصیلات کے ساتھ وجوہ قلم بند کیے جائیں۔ یہ مشتبہ رہ جاتا ہے کہ آیا عدالتیں اس امر پر غور کریں گی کہ قلم بند کیے ہوئے وجوہ تلاشی کا حکم صادر کرنے کے لیے کافی ہیں یا نہیں۔ عام طور سے موضوعہ قوانین ایسا اختیار اعلا افسران کو دیتے ہیں مثلاً آمدنی ٹیکس ایکٹ کے تحت یہ اختیار آمدنی ٹیکس کمشنر کو دیا گیا ہے۔ مگر یہ نہیں کہا جا سکتا کہ دستور کے تحت کوئی ایسی مجبوری ہے کہ ایسا اختیار کسی نیچے عہدہ کے افسر کو نہ دیا جائے۔ جھاور کے معاملہ میں جو کچھ سپریم کورٹ نے کہا اس سے کوئی معین اصول قائم نہیں ہوتا۔ عدالت نے صرف امید ظاہر کی کہ تلاشی لینے کا اختیار کافی حیثیت رکھنے والے افسروں کو ہی دیا جائے گا۔

جیسا کہ اوپر بیان کیا گیا ہے تلاشی اور گرفت کا اختیار بہت سنگین ماہیت کا ہوتا ہے لہٰذا معقول تحفظات کا سوال اس موضوع پر ہمیشہ پیدا ہوتا ہے۔ اس پر توجہ دینا مناسب ہے کہ لوک سبھا کی کمیٹی قانون سازی پر کمیٹی نے متعدد ایکٹوں کے تحت بنائے ہوئے قواعد کے ذریعہ کسی عمارت میں داخل ہونے، تلاشی اور گرفت میں لینے کے وسیع اختیارات عطا کیے جانے پر اعتراض کیا تھا۔ کمیٹی نے اصرار کیا کہ ایسے اختیارات کا استعمال ایسے تحفظات کے تابع کیا جانا لازم ہے جیسے۔ تلاشی کا اختیار استعمال کرنے والے افسر کو عمارت وغیرہ پر قابض اشخاص کے سماجی اور مذہبی رسوم کا لحاظ رکھنا چاہیے۔ تلاشی کے وقت گواہان کو موجود رہنا چاہیے۔ برآمد شدہ اشیا کی فہرست مرتب کرنا چاہیے۔ اس کا نتیجہ یہ ہوا کہ حکومت نے کمیٹی کی تحریکات کو منظور کرتے ہوئے متعلقہ قواعد میں رد و بدل کر دی لیکن کمیٹی کی یہ تحریکات تلاشی کے واقعی عمل کی ضابطہ بندی کرتی ہیں۔ مگر قبل از تلاشی مرحلہ کو نہیں چھوتی ہیں یعنی جب متعلقہ افسر تلاشی کا حکم صادر کرنے والا ہو۔

تلاشی اور گرفت کے متعلق چند متفرق مسائل درج کیے جا رہے ہیں۔ ایک سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ آیا جب تلاشی ناجائز ہو تو گرفت شدہ دستاویزات کو واپس کر دینا چاہیے اور آیا ایسی صورت میں ان کو استعمال کیا جا سکتا ہے یا نہیں۔ جھاور کے معاملہ میں فیصلہ دیا گیا کہ جب تلاشی

ناجائز ہو تو گرفت میں لی ہوئی دستاویزات کو واپس کرنا ضروری ہے ایک مقدمہ[1] کے معاملے میں بھی یہی نظریہ اختیار کیا گیا۔ مگر مدراس[2] ہائی کورٹ نے اس کے خلاف نظریہ اختیار کیا۔ اس نے کہا کہ دستاویزات اور رجسٹر متعلقہ معاملات میں استعمال کیے جا سکتے ہیں یہ نظریہ صحیح نہیں معلوم ہوتا۔ آمدنی[3] ٹیکس کمشنر بنام جواہر لال رستوگی میں تلاشی آمدنی ٹیکس ایکٹ کی دفعہ ۱۳۲ کے تحت لی گئی تھی۔ تلاشی میں گرفت میں لی ہوئی دستاویزات کو متقدران ٹیکس نو مہینوں تک اپنے پاس روکے رہے بغیر کوئی وجہ قلم بند کیے ہوئے کہ ان کو ۱۸۰ یوم کی قانونی میعاد سے زیادہ مدت تک دفعہ ۱۳۲ (۸) کے تحت کمشنر کے بغیر اجازت لیے ہوئے کیوں روکے رہے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اس طرح دستاویزات کا روکے رکھنا بغیر قانونی اختیار کے تھا۔ لہٰذا ان کو واپس کروا دیا۔

اوپر ذکر کیے ہوئے تلاشی اور گرفت کے اختیار کے علاوہ ایک کم تر سنگین اختیار جو اسی زمرہ میں آتا ہے مختلف موضوعہ قوانین سے مقتدران کو عطا کیا ہوا معائنہ کا اختیار ہے۔ آمدنی ٹیکس ایکٹ کی دفعہ ۱۳۳ (الف) تجویز کرتی ہے کہ کوئی آمدنی ٹیکس افسر یا با اختیار انسپکٹر کسی کاروبار کی جگہ کاروبار کے اوقات میں داخل ہو کر وہاں دستیاب ہونے والے بہی کھاتوں یا دستاویزات کا معائنہ کر سکتا ہے۔ وہ ان کا خلاصہ تیار کر سکتا ہے اور نوٹ لے سکتا ہے مگر ان کو اپنے ساتھ نہیں لے جا سکتا۔ فیکٹری ایکٹ ۱۹۴۸ اور ہفتہ وارانہ تعطیلات ایکٹ ۱۹۴۲ میں بھی ان اختیارات کی دو مثالیں ملتی ہیں۔

عام طور سے ایکٹ میں لفظ (معائنہ) کے استعمال کا مفہوم تلاشی کا اختیار نہیں ہوتا جب تک یہ اختیار سیاق سے نہ ظاہر ہو مگر معائنہ کے اختیار میں گرفت کا اختیار شامل ہے۔ منگت رام[4] بنام مدھیہ پردیش میں ٹیکس افسر نے زیر تشخیص شخص کی دوکان کا معائنہ کرتے وقت ان دستاویزات کو گرفت میں لینے کی کوشش کی جن کو زیر تشخیص شخص کا بیٹا لے کر بھاگ جانا چاہتا تھا۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ افسر کا ایسا عمل حق بجانب تھا۔ ورنہ زیر تشخیص شخص جو کسی دستاویز کا معائنہ نہ کرانا چاہے اس کو ٹیکس افسر سے جھپٹا مار کر لے سکتا ہے اور اس کو

---

[1] 434. S.T.C. 27. 1971.

[2] 319. S.T.C. 26. 1971.

[3] . 1971. Sc. 1976. A.I.R

[4] ..S.T.C. 16. 1970.

اس معاملہ کے متعلق کچھ نہ کرنے پر مجبور کر سکتا ہے۔

# خود کو ملازم قرار دینا

انگلو امریکی فوجداری فلسفہ قانون کا ایک بنیادی اصول خود کو ملازم قرار دینے کے خلاف حق استثنا ہے۔ جس کی ضمانت ہند میں دستور کی دفعہ ۲۰ (۳) کے ذریعہ دی گئی ہے جو یہ ہے کہ "کسی جرم کے ملزم کو خود اپنے خلاف گواہ ہونے پر مجبور نہ کیا جائے گا" بسا اوقات چند موضوع قوانین بھی یہی تحفظ مہیا کرتے ہیں مثلاً فیکٹری ایکٹ کی دفعہ ۹ چند صورتوں میں ایک شخص کو اسے خود پر الزام لگانے والے سوال کا جواب دینے پر مجبور کیا جا سکتا ہے لیکن اس کو فوجداری کارروائی سے بریت دے دی جاتی ہے۔ مثلاً تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کی دفعہ ۶۔

دستور کی دفعہ ۲۰ (۳) کا اطلاق سپریم کورٹ کی تعبیر کے بموجب انتظامی تحقیقاتوں پر نہیں ہوتا۔ راجہ نرائن لال بنسی لال بنام مستری[ا] میں کمپنیوں کے رجسٹرار کی رپورٹ پاکر کہ اپیلانٹ کے زیر انتظام کمپنیاں حصہ داران کو فریب دیتے ہوئے چلائی جارہی ہیں اور غیر اطمینان بخش صورت حال کا انکشاف ہوا ہے۔ ہند کی حکومت نے ان کمپنیوں کے امور کے متعلق تفتیش کرنے کی غرض سے ایک انسپکٹر کا تقرر کیا۔ انسپکٹر سے جس کو کسی شخص کا حلف پر بیان لینے کا اختیار تھا کہا گیا کہ اس کو مدنظر رکھتے ہوئے کہ اپیلانٹ کے خلاف کامیابی سے مقدمہ چلانے کی غرض سے ضروری ہے کہ فرد جرم کی تائید میں شہادت کو واضح - بیّن اور معقول" ہونا چاہیے اپیلانٹ نے دفعہ ۲۰ (۳) کے تحت خود کو ملازم قرار دینے کے خلاف حق استثنا کا ادعا کیا اس بنا پر کہ تفتیش کی خاص غرض یہ معلوم کرنا تھی کہ آیا اس نے کسی جرم کا ارتکاب کیا یا نہیں۔ اس عذر کو نامنظور کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ حق استثنا صرف ملازم کو حاصل ہوتا ہے اور چونکہ اپیلانٹ کے خلاف کوئی باضابطہ جرم نہیں لگایا گیا تھا لہٰذا وہ حق استثنا کا ادعا نہیں کر سکتا ہے۔ رجسٹرار کی رپورٹ الزام لگانے والی نہیں متصور ہو سکتی۔ وہ حکومت کو پیش کی گئی تھی تاکہ حکومت طے کر سکے کہ تفتیش کروانا چاہیے یا نہیں۔ تفتیش اس بنا پر نہیں کی گئی تھی کہ رجسٹرار ایک مستغیث تھا۔ نہ اس کا یہ مقصد تھا کہ معلوم کیا جائے کہ جرم ثابت ہوا یا نہیں۔ تفتیش کی غرض یہ معلوم کرنا تھا کہ

---

[ا] 29. Sc. 1964 . A.I.R - ا

کہ کمپنی کا انتظام کس طرح کیا جا رہا ہے۔ اخیر میں مقدمہ دائر کیا جا سکتا تھا مگر یہ امر تفتیش کی نوعیت اور ماہیت کو نہیں بدل سکتا۔ جورنی اگستی بنام نرائن میں بھی سپریم کورٹ نے یہی نقطہ نظر اختیار کیا۔
آر۔سی۔ سنہا بنام مغربی بنگال میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ دفعہ ۲۰ (۳) کا اطلاق مال کی ناجائز درآمد اور برآمد کے متعلق کسٹم افسر سے کی ہوئی تفتیش پر نہیں ہوتا کیونکہ اس مرحلہ پر کسی شخص کے خلاف کوئی باضابطہ الزام نہیں لگایا گیا تھا۔ لہٰذا ملزم سے حاصل کیا ہوا کوئی اقبالی بیان اس جرم کی بنا پر مابعد دائر کیے ہوئے مقدمہ میں قابل پذیرائی شہادت ہو سکتا ہے۔
دفعہ ۲۰ (۳) میں لفظ "ملزم" کی تعبیر "کسی باضابطہ لگائے ہوئے ملزم" کر کے سپریم کورٹ نے اس سے دیے ہوئے تحفظ کو انتظامی کارروائی پر قریب قریب ناقابل اطلاق کر دیا۔ یہ نظریہ فرد کے لیے ایک چھپا خطرہ ہے کیونکہ کسی شخص کے خلاف فراہم کی ہوئی شہادت بعد کے مرحلہ میں اس کے خلاف استعمال کی جا سکتی ہے اور عدالت نے عملیہ کے لیے دفعہ ۲۰ (۳) سے پہلو بچانے اور ملزم قرار دی جانے والی شہادت کو خود متعلقہ شخص سے انتظامی طریقہ کار کے ذریعہ حاصل کرنے کا طریقہ مہیا کر دیا۔ برخلاف اس کے امریکہ کے سپریم کورٹ کے نظریہ کے مطابق دستور کی پانچویں ترمیم میں درج حق استثنا کا اطلاق انتظامی کارروائی پر بھی ہوتا ہے۔ اگر ریاست کے مفاد میں کسی شخص کو مجبور کیا جائے کہ وہ خود کو ملزم قرار دینے والی شہادت دے تو اس کو مکمل برائت دینا ضروری ہے نہ صرف اس امر سے کہ وہ شہادت اس کے خلاف استعمال نہ کی جا سکے گی بلکہ اس امر سے بھی کہ اس کی بنا پر اس پر کوئی مقدمہ نہ دائر کیا جائے گا۔ صرف جزوی برائت کافی نہیں معلوم ہوتی کیونکہ اس شہادت کی بنا پر دیگر شہادت حاصل کی جا سکتی ہے جو اس کے خلاف کسی فوجداری کارروائی میں استعمال کی جا سکتی ہے۔ مکمل برائت کسی ملزم کے خلاف قانونی کارروائی کرنے میں مزاحمت کر سکتی ہے۔ ہند میں اس معاملہ کے متعلق بہترین طریقہ وہ ہوگا جس کی تجویز تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کی دفعہ ۶ میں کی گئی ہے یعنی یہ برائت دی جا سکتی ہے کہ وہ شہادت کسی کارروائی میں اس کے خلاف استعمال نہ کی جائے گی بجز اس بنا پر کہ وہ جھوٹی شہادت تھی۔ ایسے تحفظ سے کسی شخص کو جابرانہ طور سے شہادت دینے پر مجبور کرنے کی انتظامیہ کی ہمت

---

1952. Sc. 1964. A.I.R

940. Sc. 1970. A.I.R

پست ہو جائے گی۔

دستاویزات کو پیش کرنے پر مجبور کرنے یا کیفیت ناموں اور رپورٹوں کو داخل کرنے کے متعلق حق استثنا کے اطلاق کا معاملہ ابھی تک ہند میں واضح نہیں ہوا ہے۔ سپریم کورٹ کے ایک سابق معاملہ شرما بنام ستیش[1] میں ایک قول (OBITER) ملتا ہے کہ اس حق کا اطلاق دستاویزات کو پیش کرنے پر بھی ہوتا ہے۔ اس قول کی بنا پر متعدد ہائی کورٹوں[2] نے عمل کیا۔ لیکن ریاست بمبئی[3] بنام کاتھی کالو اوگھات میں سپریم کورٹ نے اس اصول پر شبہ ظاہر کیا اور کہا کہ "گواہ ہونے" کے نحوی مفہوم میں معنی ہیں "زبانی شہادت" اور دستاویزات پیش کرنے کے متعلق کہا "اگر وہ ایسی دستاویز ہو جس کی بنا پر کوئی گواہ ذاتی علم پر شہادت دے سکے تو عدالت اس کو طلب کر سکتی ہے"۔ چونکہ اس موضوع پر کوئی مخصوص معاملہ سپریم کورٹ کے سامنے زیر غور نہ تھا لہٰذا اس کو محض ایک قول (OBITERODICTS) نہ کہ فیصلہ متصور کرنا چاہیے۔ یہ قول مبہم ہے کیونکہ یہ طے کرنا مشکل ہے کہ کون سی دستاویز وہ ہوتی ہے جس کی بنا پر گواہ ذاتی علم سے شہادت دے سکتا ہے اور کون سی ایسی نہیں ہوتی۔ امریکہ میں قانون کے رو سے رکھی جانے والی دستاویزات اور دیگر قسم کی دستاویزات میں امتیاز رکھا گیا ہے۔ اول الذکر دستاویزات کے متعلق حق استثنا کا ادعا نہیں کیا جا سکتا۔

ہند میں اس حق کا اطلاق کسی تلاشی کے وارنٹ کے تحت تلاشی اور گرفت پر نہیں کیا گیا ہے۔ امریکہ میں اس کے برخلاف شہادتی اہمیت رکھنے والی تلاشی اور گرفت پر اس حق کا اطلاق ہوتا ہے بہ استثنا اس جائیداد کے جو کسی جرم کے ارتکاب میں استعمال کی گئی ہو۔

دفعہ ۲۰ (۳) سے کچھ مشابہت رکھنے والی تجویز شہادت ہند ایکٹ کی دفعہ ۲۵ میں ملتی ہے، وہ تجویز کرتی ہے کہ "کسی پولیس افسر کے سامنے کیے ہوئے اقبال کو کسی جرم کے ملزم کے خلاف ثابت نہیں کیا جا سکتا"۔ متعدد معاملات میں سوال پیدا ہوا ہے کہ آیا کسٹم ایکٹ کی خلاف ورزی کے متعلق تفتیش کرنے والا افسر شہادت ہند کے مفہوم میں پولیس افسر ہے یا نہیں۔ قرار پایا ہے کہ وہ پولیس افسر نہیں ہے۔ لہٰذا دفعہ ۲۵ کسٹم افسر کے سامنے دیے ہوئے اقبالی بیان کے قابل پذیرائی شہادت ہونے میں مانع نہیں ہے۔

●●

---

[1] 360. Sc. 1954. A.I.R.

[2] 78. K.W. 1957. A.I.R. 219. All. 1959. A.I.R. 165. MAD 1956 A.I.R. 6033 1950. A.I.R.

[3] 1808. Sc. 1961. A.I.R.

# باب (۹)

# انتظامی اختیارِ تمیزی کو عطا کرنے پر پابندی بنیادی حقوق

## تمہید

جیسا کہ اوپر بیان کیا گیا ہے موجودہ زمانہ میں تمام جمہوری ممالک میں رجحان انتظامیہ کے ہاتھ میں وسیع اختیار تمیزی چھوڑ دینے کی طرف ہے۔ اختیار تمیزی عطا کرنے والے قانون کی مسودہ سازی اجمالی طور سے اور عام الفاظ میں کی جاتی ہے وہ قانون انتظامیہ کے لیے وقتی، معین اور اتفاقی حالات میں یعنی معاملہ بہ معاملہ قانون کا اطلاق کرنے کی غرض سے انتخاب کرنے کے لیے ایک وسیع دائرہ چھوڑ دیتا ہے اور ان شرائط اور حالات کی جن کے تابع اور ان اصولوں کی جس کے حوالہ سے انتظامیہ کو ان اختیارات کا استعمال کرنا لازم ہو صراحت نہیں کرتا۔ یہ صورت تشویش ناک ہے کیوں کہ مشہور کہاوت ہے کہ "اختیار مطلق مطلقاً بدا طوار بنا دیتا ہے" وسیع اختیارات دینے سے ان کے غلط اور بیجا استعمال کا احتمال ہو جاتا ہے لہٰذا ایسے احتمال کے خلاف تحفظ قائم کرنا ضروری ہے تاکہ کسی بھی فردِ واحد کے ساتھ بے انصافی نہ ہو سکے۔ اس غرض کے لیے ممکن نہیں ہے کہ اختیار کے ٹھیک استعمال کے لیے خود انتظامیہ کے شعور واجب پر استدلال کیا جائے کیوں کہ وسیع اختیار کے باعث اس کا استعمال کرنے والا طاقت سے مخمور ہو جاتا ہے۔ عدالتوں کا انتظامیہ کے افعال پر قابو رکھنے میں بڑا ہاتھ ہے۔ اس سلسلہ میں دستور ہند سے قائم کیے ہوئے بنیادی حقوق اہم رول ادا کرتے ہیں۔

انگلینڈ میں پارلیمنٹ کے اختیار مکمل رکھنے کے تصور کی وجہ سے عدالتیں قوانین پر نظر ثانی نہیں کر سکتی ہیں۔ لہٰذا انتظامیہ کو پارلیمنٹ کے اختیار تمیزی عطا کرنے پر بھی قابو نہیں رکھا جا سکتا۔ پارلیمنٹ انتظامیہ کو مکمل اختیار تمیزی عطا کر سکتی ہے بغیر اس کے استعمال کے لیے شرائط یا اس کے استعمال کی زیادتی کے خلاف تحفظات مقرر کیے ہوئے جو کچھ وہاں عدالتیں کر سکتی ہیں وہ یہ ہے کہ کچھ حد تک اختیار تمیزی کے استعمال پر متجاوز اختیار، بدنیتی اور بیجا استعمال وغیرہ کی بنا پر قابو رکھا جا سکتا ہے۔ اس کے برطلاف ہند میں صورت کچھ مختلف ہے۔ دستور ہند لوگوں کو چند بنیادی حقوق کی ضمانت دیتا ہے۔ یہ حقوق حکومت کی قانون سازی اور عملیہ کے اختیارات پر پابندی لگاتے ہیں اور انتظامی اختیار تمیزی پر قابو رکھنے کی ایک مزید صورت مہیا کرتے ہیں۔ ہند میں عدالتیں ان وجوہ کے اضافہ میں جن کی بنا پر انگلینڈ کی عدالتیں عمل کرتی ہیں انتظامی اختیار تمیزی پر قابو رکھنے کی غرض سے بنیادی حقوق کا بھی استعمال کرتی ہیں اور کسی موضوعہ قانون کو خلاف دستور قرار دیتی ہیں اگر وہ عدالتوں کی رائے میں عطا کیے جا سکنے والے اختیار تمیزی سے زائد اختیار تمیزی عطا کر دیں۔ انتظامی اختیار تمیزی پر ایک حد تک قابو رکھنے کے لیے بنیادی حقوق عدالتوں کے لیے معیارات قائم کرتے ہیں تا کہ کسی زیر غور قانون کے جواز کی ان کی کسوٹی کے ذریعہ جانچ کی جا سکے اور اس غرض کے لیے عدالتیں اس قانون کے طریقہ کارانہ اور اثباتی تجاویز پر بھی غور کر سکتی ہیں۔ اس کے علاوہ کسی موضوعہ قانون کے تحت اختیار تمیزی کے استعمال پر قابو رکھنے کے لیے عدالتیں دستور کی دفعہ ۱۴ کو بھی کام میں لا سکتی ہیں۔ اس موضوع کا ذکر دوسرے باب میں عدالتی قابو کے تحت کیا گیا ہے۔

عدالتوں نے عام طور سے تفویضی قانون سازی کے اختیار کو عطا کرنے پر "زیادتی تفویض" کی بنا پر لیکن انتظامی اختیار تمیزی کے عطا کرنے پر بنیادی حقوق کی کسوٹی کو استعمال کر کے قابو رکھنے کی کوشش کی ہے۔ عدالتوں نے تفویضی قانون سازی کا اختیار دینے والے قوانین اور انتظامی اختیار تمیزی عطا کرنے والے قوانین کے درمیان امتیاز قائم کیا ہے۔ پہلی صورت میں عدالتیں اجمالی اور مبہم طور سے قائم کی ہوئی پالیسی سے مطمئن ہو جاتی ہیں اور ایسے قوانین کو بھی جائز قرار دیتی ہیں جن میں کوئی پالیسی نہ ظاہر ہوتی ہو لیکن ایسا عام طور سے ان قوانین کے متعلق نہیں ہوتا جو اختیار تمیزی عطا کرتے ہوں۔ اس کی وجہ یہ ہے کہ تفویضی قانون سازی عام اطلاق رکھنے والے احکام صادر کرنے کا اختیار دیتی ہے لہٰذا اختیار کے بیجا استعمال کا احتمال کم ہوتا ہے۔ بہ نسبت

انتظامی اختیار تمیزی کے جس کا اطلاق معاملہ بہ معاملہ کیا جاتا ہے۔ مزید یہ کہ ایسے بہت زیادہ معاملات میں جہاں انتظامی اختیار دیہ امتیاز بظاہر عدالتی اختیار، عطا کرنے والے قوانین بنیادی حقوق کی خلاف ورزی کرنے والے قرار دے دیے گئے ہیں بہ نسبت ان قوانین کے جو بظاہر عدالتی اختیار عطا کرتے ہیں۔ مزید وجہ یہ ہے کہ دوسری قسم کے قوانین میں سماعت وغیرہ کی تجاویز بیجا استعمال اختیار کے خلاف تحفظ مہیا کرتی ہیں۔ ذیل کے صفحات میں زیادہ تر ان قوانین کا ذکر کیا گیا ہے جن میں انتظامی اختیار کا سوال پیدا ہوتا ہے اگرچہ کہیں کہیں بظاہر عدالتی اختیار عطا کرنے والے قوانین کا بھی ذکر کر دیا گیا ہے کیونکہ کم وبیش ان ہی اصولوں کا دونوں اقسام کے اختیارات پر اطلاق ہوتا ہے۔

# مساوات کا حق دفعہ ۱۴

دستور کی دفعہ ۱۴ ہر شخص کے لیے "قانون کے سامنے مساوات" اور "قانون سے مساوی تحفظ" کی ضمانت دیتی ہے۔ یہ دستوری تجویز امتیاز کی ملامت کرتی ہے اور کسی مخصوص طبقے کے لیے قانون بنانے کی ممانعت کرتی ہے۔ لیکن زیر غور کسی حاصل کیے جانے والے مقاصد سے مناسبت رکھنے والے معقول اختلافات کی بنا پر درجہ بندی کرنے کی اجازت دیتی ہے۔ بسا اوقات کوئی ایکٹ خود درجہ بندی نہیں کرتا بلکہ انتظامیہ کے ہاتھ میں قانون کا اطلاق کرنے کے لیے اس امر کو چھوڑ دیتا ہے۔ وہ انتظامیہ کو بہت وسیع اختیار تمیزی عطا کر سکتا ہے اس اختیار کے استعمال کی ضابطہ بندی کرنے کے لیے بغیر کسی طریقہ، اصول یا پالیسی کو قایم کیے ہوئے۔ عام اصول یہ ہے کہ انتظامیہ پر مطلق العنان اختیار تمیزی عطا کرنا دستور کے خلاف ہے کیوں کہ اس سے ایک ہی قسم کی صورتوں میں امتیاز پیدا ہو جانے کا خطرہ ہے اور یہ امر دفعہ ۱۴ میں درج مساوات کے اصولوں کے خلاف پڑتا ہے۔ اگر کوئی ایکٹ اس پالیسی یا مقصد کا انکشاف نہ کرے جس کے تابع اختیار استعمال کیا جائے تو وہ ایکٹ امتیاز کرنے والا قرار دیا جا سکتا ہے۔ لہٰذا یہ ضروری ہے کہ انتظامیہ کو درجہ بندی کرنے کا مطلق العنان اختیار نہیں دینا چاہیے۔ دفعہ ۱۴ کے تحت عدالتیں انتظامی اختیار تمیزی پر دو سطحوں پر قابو رکھ سکتی ہیں (۱) اختیار تمیزی عطا کیے جانے کے مرحلہ پر اس قانون کی جانچ کر کے اور اس کو خلاف دستور قرار دے کر اگر اس نے وسیع اختیار تمیزی دیا ہو بغیر اس کے استعمال کو منضبط کرنے کی غرض سے کوئی اصول یا پالیسی قائم کیے ہوئے۔

(۲) اس قانون کے اطلاق کیے جانے اور اس کو مخصوص واقعاتی حالات میں استعمال کیے جانے کے مرحلہ پر۔ اس غرض کے لیے جانچ کرتے ہوئے کہ آیا انتظامی عمل ایکٹ میں دی ہوئی قانون سازیہ کی پالیسی کے مطابقت میں ہے یا نہیں۔ (ایک ایکٹ خود جائز ہو سکتا ہے مگر ممکن ہے کہ اس کے تحت کیا ہوا عمل جائز نہ ہو) پہلے مرحلہ کا یہاں ذکر کیا جا رہا ہے۔ دوسرے کا ذکر بعد میں انتظامی عمل پر عدالتی قابو پر غور کرتے ہوئے کیا جائے گا۔

حالاں کہ اوپر دیا ہوا اصول واضح ہے مگر اس کا اطلاق جو عدالتوں نے اپنے سامنے زیر غور واقعاتی امور پر کیا ہے دشواریوں سے پر ہے۔ تاکہ انتظامی عمل میں زیادہ مزاحمت نہ کی جائے عدالتیں اپنے نظریات میں بہت لوچ پیدا کر دیتی ہیں اور قانون سازیہ کے منشا کا لحاظ رکھتی ہیں وہ اس قانون کو بھی جائز قرار دے دیتی ہیں جس میں اختیار تمیزی کی رہنمائی کے لیے پالیسی متعین صاف اور واضح نہ ہو بلکہ کچھ مبہم ہو۔ عدالتوں نے یہ بھی کہا ہے کہ یہ ضروری ہے کہ اختیار دینے والے ایکٹ میں ہی پالیسی درج ہو اور یہ کہ ضرور پوری ہو جائیں گی اگر پالیسی ایکٹ کی تمہید اور طویل عنوان سے ظاہر ہو۔ مزید یہ کہ ایکٹ کی دفعہ ۱۴ کے تحت جائز ہونے کا قیاس کیا جاتا ہے جب تک وہ ناجائز ثابت نہ ہو جائے۔ لہٰذا ناجائز ثابت کرنے کا بار ثبوت اعتراض کرنے والے پر رکھ دیا گیا۔ بہت ہی غیر معمولی اور خاص حالات میں کوئی ایکٹ ناجائز قرار دیا جاتا ہے اور یہ امر چند معاملات کی مثالیں دے کر واضح کیا جا سکتا ہے۔

اگر کوئی ایکٹ وسیع اختیارات دے اور اس کے من مانی استعمال کے خلاف طریقہ کار مانہ تحفظات مہیا کر دے تو اس کو جائز قرار دینے میں کوئی دقت نہیں پڑتی۔ لہٰذا[1] <u>بھیکا رام بنام یوپی</u>۔ میں یو۔ پی۔ گنا ایکٹ ۱۹۵۲ کی دفعہ ۱۵ کے تحت گنا کمشنر کو اختیار ہے کہ وہ فیکٹری اور گنا پیدا کرنے والوں کی سہکاری انجمن سے مشورہ کر کے کسی علاقہ کو مخصوص کر دے یا کسی علاقہ کو فیکٹری کو گنا مہیا کرنے کی غرض سے مخصوص کر دے۔ ایسے حکم کے خلاف اپیل ریاستی حکومت کو کی جا سکتی ہے۔ اس ایکٹ کے تحت ایک بنایا ہوا قاعدہ ان حالات کو مقرر کرتا ہے جن پر کمشنر کو ایسا حکم صادر کرتے وقت غور کرنا چاہیے۔ کمشنر کو دیا ہوا اختیار دفعہ ۱۴ کے تحت ناقص نہیں قرار دیا گیا کیوں کہ وہ بہت واضح تھا اور امتیازی طور سے اختیار کے استعمال کے خلاف تحفظ

---

1- 78. SC. 1956. A.I.R.

مہیا کر دیا گیا تھا۔

بحری کسٹم ایکٹ ۱۸۷۸ کی دفعہ ۱۶۷ (۸) پر اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ اس نے کسٹم افسر کو عائد کیے جانے والے تاوان کی مقدار متعین کرنے کے بارے میں فیصلہ کرنے کا مطلق العنان اختیار دے دیا تھا۔ لیکن سپریم کورٹ نے اس تجویز کی تعبیر یہ کی کہ انتہائی تاوان جو وہ عائد کر سکتا تھا ۱۰۰۰ روپیہ تھا۔ اور ایسا اختیار تمیزی اعلا افسران کو حاصل تھا۔ کارروائی عدالتی تھی اور اس کے حکم کے خلاف اپیل کی تجویز تھی۔ لہٰذا وہ تجویز جائز قرار دی گئی۔

اسی طرح سپریم کورٹ نے بہار ریاستی یونیورسٹی ایکٹ کی دفعہ ۴ کو جائز قرار دیا۔ وہ یہ تجویز کرتی تھی کہ ایک مدت کے دوران کسی کالج کے مدرس کا تقرر اس کی برطرفی یا علیحدگی چانسلر کے ایسے حکم کے تابع ہوگی جو وہ یونیورسٹی خدمت کمیشن کی سفارش پر صادر کرے۔ اگرچہ اس دفعہ کی لفظی تعبیر سے معلوم ہوتا ہے کہ چانسلر کو ایسے تقررات کے متعلق مکمل اختیار ہے کہ جیسا وہ چاہے عمل کرے مگر اس کی معقول تعبیر سے معلوم ہوتا ہے کہ اس کو من مانی عمل کرنے کا اختیار نہیں دیا گیا۔ چانسلر کو یہ اختیار تھا کہ وہ مطمئن ہو جائے کہ طریقہ کارانہ اور اثباتی تجاویز کے لحاظ سے تقررات وغیرہ یونیورسٹی ایکٹ کی مطابقت میں ہیں۔ مزید یہ کہ حکم دینے سے قبل اس کو یونیورسٹی خدمت کمیشن کی رپورٹ ملنی تھی اور اس کمیشن کو متعلقہ شخص کی سماعت کرنا لازم تھا لہٰذا وہ تجویز بھی جائز قرار دی گئی۔

مزید یہ کہ کسٹم معاون کمشنر کے کسی شخص کی عمارت وغیرہ کی تلاشی لینے کے متعلق حکم دینے پر اعتراض کیا گیا۔ مگر وہ اختیار جائز قرار دیا گیا کیوں کہ اس کو اپنے مرتب کیے ہوئے ریکارڈ کی نقل فی الفور نہیں بھیجی تھی اور اس پر مقدمہ چلایا جا سکتا تھا اگر قواعد سے مطلوبہ اس امر کو اس نے قلم بند نہ کیا ہو کہ "اس کے پاس باور کرنے کی کافی وجہ تھی" کہ اس شخص کے قبضہ میں قابل ضبطی مال ہے۔

آمدنی ٹیکس کی دفعہ ۱۳۲ جو تلاشی اور گرفت کے متعلق ہے جائز قرار دی گئی۔

آندھرا پردیش خیراتی اوقاف ENDOWMENT ایکٹ ۱۹۶۶ کی دفعہ ۴۹ کمشنر کو کسی مہنت کے خلاف لگائے ہوئے الزامات کی تفتیش کرنے اور ان کے ثابت ہو جانے پر اس کو

---

لے A.I.R. 1957. SC. 648- لے A.I.R. 1968. SC. 353-

لے A.I.R. 1954. SC. 1298-

علیحدہ کرنے کا اختیار دیتی ہے۔ وہ دفعہ جائز قرار دی گئی کیونکہ بظاہر عدالتی طریقہ کار جس کو اختیار کرنا تھا انتظامی اختیار تمیزی کے بیجا استعمال کو خارج کر دیتا ہے۔¹

ایسے بھی معاملات ہیں جہاں سپریم کورٹ نے وسیع الفاظ میں اختیار دینے والی قانونی تجویز کو جائز قرار دیا حالانکہ اس میں کسی طریقہ کار انہ تحفظ کا ذکر نہ تھا۔ عدالت متعلقہ ایکٹ کی تمہید میں اجمالی طور سے درج کی ہوئی پالیسی سے یا اس ایکٹ کے عام مقاصد سے مطمئن ہوگئی کہ وہ عملیہ کے لیے اختیار تمیزی استعمال کرنے کے متعلق کافی رہنمائی تھی۔

ایک اڑیسا کے ایکٹ نے حکومت کو زمیں وار سے کسی املاک کو لے لینے کا اختیار دیا تھا۔ تمہید کے بموجب وہ ایکٹ ریاست کے ہدایتی اصول یعنی جملہ اشخاص کے لیے اقتصادی انصاف کا مہیا کرنے کی تعمیل میں پاس کیا گیا تھا۔ اس اعتراض کو نامنظور کرتے ہوئے کہ حکومت کو بغیر کسی قابو کے کسی بھی جائیداد کو لے لینے کا اختیار دے دیا گیا تھا عدالت نے یہ نظریہ اختیار کیا کہ ایکٹ میں پالیسی واضح طور پر درج کر دی گئی تھی اور حکومت کو حاصل شدہ اختیار اسی پالیسی کے تحت استعمال کرنا تھا۔ کبھی نہ کبھی زمین داری کا خاتمہ ہونا لازم تھا۔ جملہ املاک بہ یک وقت نہیں لیے جا سکتے لہٰذا اس معاملہ میں حکومت کو کچھ اختیار تمیزی دینا ضروری تھا۔²

مزید یہ کہ کسی شخص کو راجستھان (تحفظ اسامیان) فرمان کے اطلاق سے مستثنا کرنے کے اختیار کو جائز کرنے میں سپریم کورٹ نے زیر غور قانون کی تمہید میں درج عام پالیسی کو درست قرار دیا۔

متعدد دیگر معاملات سے بھی یہی نظریہ ظاہر ہوتا ہے۔ صنعتی نزاعات ایکٹ کی دفعہ ۱۰(۱) کو جو حکومت کو کسی صنعتی نزاع کو بورڈ کو طے کرنے یا تحقیقاتی عدالت یا ٹربیونل کو فیصلہ کرنے کے لیے رجوع کرنے کا اختیار دیتی ہے سپریم کورٹ نے جائز قرار دیا۔ عدالت نے کہا کہ "کوئی دو معاملات ماہیت میں یکساں نہیں ہوتے۔ اور ان صنعتی نزاعات پر جو مخصوص اداروں اور کاروباروں میں پیدا ہوں یا جس کے پیدا ہونے کا احتمال ہو ان کے مخصوص حالات کے لحاظ سے عمل کرنا چاہیے۔ کوئی درجہ بندی نہیں کی جا سکتی اور ایک یا دیگر متعدد کو

---

1۔ A.I.R. 1954. S.C. 181۔ 2۔ A.I.R. 1954. SC. 139۔

رجوع کرنے کے سوال کو اختیار تمیزی کا بہترین استعمال کر کے طے کرنا چاہیے۔[1] ایکٹ کے عام مقاصد کو حکومت کے اختیار پر قابو رکھنے کے لیے کافی خیال کیے گئے۔

کیرالا تعلیمی بل نے کیرالا کی حکومت کو بہت وسیع اختیار دے دیے۔ مثلاً حکومت کو اختیار دیا گیا کہ وہ کسی نئے قائم کیے ہوئے اصول کو تسلیم کر سکتی ہے اور کسی صراحت کیے ہوئے علاقہ میں کسی زمرہ کے اسکول کو اظہار نامہ کے ذریعہ لے سکتی ہے۔ اس تجویز پر اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ ایسے اختیار کا استعمال "بدنیتی سے اور غیر مساوی طریقہ کار کے ذریعہ" کیا جا سکتا تھا۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ بل کی عام پالیسی یعنی بہتر تعلیم کا مہیا کرنا۔ تمہید میں درج کر دی گئی تھی اور بل میں زیر غور فقروں کی تعبیر اس کی روشنی میں کرنی چاہیے عدالت کے نظریہ کے بموجب تمہید میں درج پالیسی نے دیگر فقروں میں درج واضح پالیسی کو اور زیادہ مستحکم کر دیا۔ لیکن عدالت کے اس نظریہ کو حق بجانب کہنا مشکل ہے۔ کیونکہ مختلف فقروں میں درج پالیسی عام تعلیم، مخصوص تعلیم اور مدرسوں کی تربیت کے متعلق تھی جو عام طور سے درج کی ہوئی پالیسی کے علاوہ کچھ نہ تھی۔ بہرحال یہ معاملہ ظاہر کرتا ہے کہ عدالتیں عام اور اجمالی طور سے درج کی ہوئی پالیسی کو کافی متصور کر لیتی ہیں۔ اسکولوں کو لے لینے کی ضرورت کی بابت بل میں درج عام پالیسی کے علاوہ ایک مزید تحفظ یہ تھا کہ اسکولوں کو لے لینے کا اظہار نامہ اسی وقت جاری کیا جا سکتا تھا جب اس سے قبل اس تحریک کو قانون ساز اسمبلی ایک قرارداد کے ذریعہ منظور کر لے۔ لہٰذا اس تجویز کو جائز قرار دینے میں کوئی دقت نہ تھی۔[2]

ریاستی میڈیکل کالج میں داخلہ کے لیے امیدواروں کا انٹرویو اور زبانی امتحان کے ذریعہ انتخاب کرنے کے طریقہ پر اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ اس طریقہ سے انٹرویو لینے والا من مانی طور سے عمل کر سکتا ہے اور نتیجوں میں بیجا رد و بدل کر سکتا ہے لہٰذا دفعہ ۱۴ کی خلاف ورزی کرتا ہے۔ سپریم کورٹ نے اس عذر کو منظور نہیں کیا اس وجہ سے کہ حکومت نے نہ صرف انٹرویو میں نمبر دینے کے متعلق معیار قائم کر دیا تھا بلکہ اس معیار کی بنا پر انتخاب کرنے کی غرض سے مناسب اور قابل اشخاص کا تقرر[3] بھی کر دیا تھا۔

---

[1] A.I.R. 1957. SC. 329. [2] A.I.R. 1958. SC. 956.

[3] A.I.R. 1964. SC. 1823.

اخیر میں ہم پنالال بنجارا بنام یونین آف انڈیا پر آتے ہیں۔ جس میں انتظامی سہولت انتظامیہ کے اختیار پر قابو رکھنے کے لیے کافی خیال کی گئی۔ آمدنی ٹیکس ایکٹ یہ تجویز کرتا ہے کہ کسی شخص کی تشخیص اس کی کاروبار کی جگہ یا اس کی سکونت کی جگہ کی جا سکتی ہے۔ ٹیکس مقتدران کو کسی معاملہ کو ایک جگہ سے دوسری جگہ منتقل کرنے کا اختیار دیتا ہے۔ زیر تشخیص شخص نے جس کا معاملہ کلکتہ سے دلی منتقل کر دیا گیا تھا اس تجویز پر یہ اعتراض کیا کہ ایکٹ معاملہ کو ایک جگہ سے دوسری جگہ منتقل کرنے کا من مانی طور سے استعمال کیے جانے والا۔ ننگا اور مطلق العنان اختیار دیتا ہے جب کہ ویسے ہی حالات میں دیگر اشخاص پر ان کی کاروبار کی جگہ یا ان کی سکونت کی جگہ پر تشخیص ہو رہی ہے اور یہ کہ سماعت باوجود قلم بندی کرنے کی کوئی تجویز نہیں کی گئی ہے۔ عدالت نے اس تجویز کو جائز قرار دیا کیونکہ وہ تجویز "انتظامی سہولت" اور آمدنی ٹیکس کی "آسانی اور مستعدی سے تشخیص کرنے" کے لیے وضع کی گئی تھی۔ اس فیصلہ پر یہ رائے زنی کی جا سکتی ہے کہ انتظامی سہولت انتظامی اختیار تمیزی پر قابو رکھنے کے لیے واضح پالیسی نہیں متصور کی جا سکتی۔ اس کا نتیجہ یہ ہوا کہ انتظامیہ کے کسی معاملہ کو ایک جگہ سے دوسری جگہ منتقل کرنے اور متعلقہ زیر تشخیص شخص کے خلاف امتیاز کرنے اور اس کو مشکل میں ڈال دینے کے اختیار کو بغیر اس پر کسی قابو کے چھوڑ دیا گیا۔ یہ معاملہ انتظامیہ کی طرف عدلیہ کی انتہائی رعایت ظاہر کرنے والا متصور کیا جا سکتا ہے۔

چند صورتوں میں ایسا بھی ہوتا ہے کہ کسی موضوع پر دو قوانین ہوتے ہیں ایک بہت سنگین اور دوسرا کم سنگین۔ یہ امر کہ کس قانون کا کسی مخصوص معاملہ پر اطلاق کیا جائے عملیہ کے اختیار تمیزی پر چھوڑ دیا جاتا ہے اور ایسی صورت میں امتیاز کیے جانے کا بہت خطرہ ہوتا ہے۔ ایک ہی قسم کے حالات کے تحت آنے والے دو اشخاص جن کے متعلق یہ ممکن ہے کہ ایک پر سنگین اور دوسرے پر کم سنگین قانون کا اطلاق کیا جائے اس خطرہ کی زیادہ سے زیادہ تخفیف کرنے کی غرض سے عدالتیں اصرار کرتی ہیں کہ سنگین قانون کا اطلاق من مانی طور سے اور بغیر کسی ضابطہ بندی کے نہ کیا جائے اور قانون کو اس کے اطلاق کے لیے اصول قائم کر دینا چاہیے اور انتظامی اختیار تمیزی کی ضابطہ بندی کر دینا چاہیے۔ وہ بنیاد

---

-479 - SC-1956 - A.I.R ےا - 397 - SC - 1957 - A.I.R ےا

جس پر انتظامیہ سنگین قانون کا اطلاق کرے معقول ہونی چاہیے۔ اگر ایسا کرنے سے کوئی ایکٹ قاصر رہے تو وہ دفعہ ۱۴ کے تحت باطل ہوگا۔ عدالتوں کے متعدد فیصلوں نے اس اصول کو واضح کر دیا ہے اور اس کا واقعاتی صورتوں پر اطلاق کیا ہے۔ چند معاملات میں معلوم ہوا کہ ایکٹ نے عاملیہ کو اختیار مطلق دے دیا تھا جس کے زور پر وہ امتیاز کرنے والے عمل کا ارتکاب کر سکتا تھا۔ لہٰذا وہ ایکٹ باطل قرار دیا گیا۔

چند معاملات میں قانون اور نظام کے مسائل پر عمل کرنے کے لیے مخصوص عدالتوں کو قائم کرنے والے ریاستی قوانین کے خلاف اعتراضات کیے گئے۔ وہ عدالتیں ایسا طریقہ کار اختیار کرتی تھیں جو عام عدالتوں کے طریقہ کار سے کم تفصیلی اور کم ضابطہ کا پابند تھا۔ لہٰذا ملزم کے لیے زیادہ فائدہ مند نہ تھا۔ مغربی بنگال بنام انور علی سرکار میں ایک ایسا قانون زیر غور تھا جس کو مغربی بنگال کی حکومت نے ایسے جرائم یا معاملات یا معاملات کے ایسے اقسام کا جلد فیصلہ کرنے کے لیے جن کی حکومت عام یا خاص حکم کے ذریعہ صراحت کرے وضع کیا تھا۔ ملزمان کے لیے ان عدالتوں سے اختیار کیا جانے والا طریقہ کار عام فوجداری عدالتوں کے طریقہ کار سے کم فائدہ مند تھا۔ وہ ایکٹ ناجائز قرار دیا گیا۔ کیوں کہ اس نے کوئی معقول درجہ بندی نہیں کی تھی نہ درجہ بندی کرنے کے لیے کوئی معیار قائم کیا تھا تاکہ اس ایکٹ کی زد میں آنے والے معاملات کا اس سے باہر رہنے والے معاملات سے امتیاز کیا جا سکے۔ حکومت کو اختیار دیا گیا تھا کہ وہ کسی بھی شخص کو منتخب کر کے ان عدالتوں کے سپرد سماعت کے لیے کر دے جب کہ دوسرے ملزم کو جن پر انھیں حالات کا اطلاق ہوتا ہو عام عدالتوں کے لیے چھوڑ دے۔ بغیر ضابطہ بندی کیے ہوئے ایسے انتظامی اختیارات کا دینا حق بجانب نہ تھا۔ "جلد فیصلہ" کی صورت بہت مبہم قرار دی گئی۔

برخلاف اس کے کاٹھی رانِنگ بنام شٹیور اشٹرا میں ایک تجویز جو انور علی کے معاملہ میں زیر غور تجویز سے ملتی جلتی تھی جائز قرار دی گئی۔ اس وجہ سے کہ اس ایکٹ کی تمہید میں یہ پالیسی درج تھی کہ ایکٹ کا مقصد ریاست کے لیے تحفظ مہیا کرنا۔ پبلک اور قوم کے لیے رسد اور لازمی خدمات کا قائم رکھنا تھا اور اس وجہ سے بھی کہ حکومت سے توقع کی جاتی ہے کہ وہ ایسے معاملات یا معاملات کے اقسام کا انتخاب کرے گی جو تمہید میں درج امور سے متعلق ہوں

---

1. A.I.R. 1952 S.C. 75 اور A.I.R. 1952 S.C. 123.

ان دونوں مقدمات کا توازن کرنے سے معلوم ہوگا کہ دونوں کے اسلوب بیان میں خاص فرق جس کی وجہ سے ایک ایکٹ ناجائز قرار پایا اور دوسرا جائز یہ تھا کہ شیو راشٹر کے ایکٹ کی تمہید بہ نسبت بنگال کے ایکٹ کی تمہید کے زیادہ واضح اور مفصل تھی۔ جب کہ "جلد فیصلہ" کے الفاظ بنگال ایکٹ میں مبہم تھے۔ مگر شیو راشٹر کے ایکٹ کی تمہید بنگال کے ایکٹ کی تمہید سے زیادہ واضح اور معین نہیں معلوم ہوتی ہے ان دونوں ایکٹوں میں اصل فرق یہ تھا کہ جب بنگال ایکٹ کے تحت کسی بھی فرد کا مخصوص عدالتوں سے سماعت کیے جانے کی غرض سے انتخاب کیا جا سکتا تھا شیو راشٹر کے ایکٹ کے تحت حکومت کو اس غرض کے لیے صرف جرائم یا اشخاص کے درجوں اور طبقات کا انتخاب کرنے کا اختیار تھا۔

اوپر ذکر کیا ہوا اصول متعدد مقدمات میں دہرایا گیا اور اس کا اطلاق مخصوص عدالتوں کے متعلق معاملات پر بھی کیا گیا ہے مگر عدالتوں کا نکالا ہوا نتیجہ کافی اطمینان بخش ثابت نہیں ہوا۔ کیدار ناتھ بنام مغربی بنگال[1] میں مخصوص عدالتیں قائم کرنے والے قانون نے اس سے قابل سماعت معاملات کا ذکر کر دیا تھا مگر حکومت کو اختیار تھا کہ وہ کسی معاملہ کو سماعت کے لیے مخصوص عدالت کے سپرد کر سکتی تھی یا کسی معاملہ کو اس عدالت سے ہٹا سکتی تھی۔ یہ بحث کی گئی کہ ایسا اختیار جس پر کوئی پابندی یا قابو نہ ہو امتیاز کرنے والا تھا۔ لہٰذا دفعہ ۱۴ کے تحت باطل تھا۔ عدالت نے اس عذر کو نامنظور کر دیا اور کہا کہ " ایک ہی قسم کے جرائم میں واقعات اور حالات میں بے شمار اختلافات ہو سکتے ہیں۔ اور بہت سے ایسے معاملات ہو سکتے ہیں جن میں کوئی ایسی چیز نہ ہو جس کی وجہ سے ان پر مخصوص ایکٹ کا اطلاق حق بہ جانب خیال کیا جائے" عدالت کی رائے میں کسی با مجاز مقتدر کو ان معاملات کو منتخب کرنے کا اختیار دینا ضروری ہے جن پر مخصوص ایکٹ کا اطلاق کیا جاتے۔ کیدار ناتھ کا معاملہ شیو راشٹر کے معاملہ سے آگے چلا جاتا ہے لیکن ان دونوں کے درمیان باریک امتیاز پر توجہ دینا چاہیے۔ کیدار ناتھ میں قانون خود مخصوص عدالتوں سے قابل سماعت معاملات کی درجہ بندی کرتا تھا اور انتظامیہ کو مخصوص معاملات کو عدالتوں کے سپرد کرنے کے اختیار کو اس درجہ بندی کے تابع دیا تھا پھر بھی کیدار ناتھ کے فیصلہ کے ذریعہ عدالت نے شیو راشٹر کے معاملہ

---

[1] ۔404 .SC .1953 .A.I.R

میں قائم کیے ہوئے اصول کو کمزور کر دیا۔

اسی اصول کا انتظامی اختیار تمیزی کے دیگر دائروں پر بھی اطلاق کیا گیا جب کسی انتظامی افسر کو اختیار ہوتا کہ وہ انتخاب کرے کہ وہ کسی شخص کے خلاف ایک ہی ایکٹ کی مختلف تجاویز میں سے کسی کا اطلاق کیا جائے یا دو ایکٹوں میں سے کسی کے تحت عمل کیا جائے تو سوال پیدا ہوتا ہے کہ آیا ایکٹ نے ایسا انتخاب کرنے کی ضابطہ بندی کرنے کی غرض سے کوئی اصول قائم کیا ہے یا نہیں۔ اگر اس معاملے کو کسی مقتدر کی خواہش پر چھوڑ دیا جائے تو امتیاز پیدا ہو سکتا ہے۔

پنجاب سرکاری عمارات سے بیدخلی ایکٹ ۱۹۵۹ء کے تحت اگر کلکٹر کی رائے میں کسی شخص کا کسی عمارت پر ناجائز قبضہ ہے تو وہ اس کو نوٹس دے گا کہ اس کے خلاف بے دخلی کا حکم کیوں نہ صادر کیا جائے اور اگر وہ مطمئن ہو کہ وہ شخص ناجائز طور سے قابض ہے تو وہ اس کے خلاف بے دخلی کا حکم صادر کر سکتا ہے لہٰذا کلکٹر کے لیے ناجائز طور سے قابض شخص کے خلاف عمل کرنے کے دو طریقے ہیں (۱) اسی ایکٹ کے تحت سنگین طریقہ جس میں صرف اس کا مطمئن ہونا ہی کافی ہے (۲) ضابطہ دیوانی کے تحت نالش دائر کرنے کا عام طریقہ ایکٹ میں ان دو طریقوں میں سے کسی کو منتخب کرنے کے لیے کوئی اصول نہیں قائم کیا گیا تھا۔ لہٰذا یہ قانونی تجویز امتیاز کرنے والی اور دستور کی دفعہ ۱۴ کی خلاف ورزی کرنے والی قرار پائی۔

ایک دیگر معاملہ میں اڑیسا کی حکومت کو اختیار تھا کہ کسی نان گزیٹڈ سرکاری ملازم کے خلاف تادیبی کارروائی قواعد یا ماتحت خدمات، قواعد کے تحت تحقیقات کروائے دونوں قواعد ہی کے تحت طریقے مختلف تھے۔ پہلا دوسرے کی بہ نسبت زیادہ سنگین اور ملازم کے لیے زیادہ مضرت رساں تھا۔ اس میں کوئی تحفظ نہیں مہیا کیا گیا تھا۔ یہ تجویز امتیاز کرنے والی اور دفعہ ۱۴ کے تحت ناقص قرار پائی کیونکہ حکومت کے اختیار تمیزی پر قابو رکھنے کی کوئی تجویز نہیں کی گئی تھی۔ سرکاری ملازمین سے جو ایک ہی قسم کے حالات کے تحت ہوں امتیازانہ برتاؤ کیا جا سکتا تھا۔

دیگر حالات میں بھی اس اصول کا اطلاق کیا گیا۔ پنجاب تفریح محصول ایکٹ نے تفریحی محصول عائد کرتے ہوئے سینما کے مالکان کے چند افعال کو قابل سزا کر دیا۔ ان افعال کی سزا

---

A.I.R. 1967 S.C. 1581 ۔ A.I.R. 1961 S.C. 1715

دینے کی غرض سے دو متبادل طریقوں کی تجویز کی گئی۔ یعنی فوجداری عدالت سے سماعت کیا جانا یا کسی مقتدر کا سماعت کے بعد جرمانہ عائد کرنا۔ گرانڈ[1] سینما بنام تفریح ٹیکس افسر میں پنجاب ہائیکورٹ نے فیصلہ دیا کہ مجسٹریٹ سے سماعت کیا جانا ملزم کے لیے بلاشبہ کسی بظاہر عدالتی مقتدر سے جرمانہ عائد کیے جانے سے زیادہ فائدہ مند ہے۔ اس ایکٹ میں کوئی معیار قائم کیا گیا تھا جس کی رو سے ایک طریقۂ کار کو دوسرے پر ترجیح دی جا سکے۔ یہ امر مکمل طور سے انتظامی مقتدر کے اختیارِ تمیزی پر مبنی تھا۔ جرمانہ عائد کرنے کی تجویز ناقص قرار دی گئی کیوں کہ ایک ہی قسم کے حالات کے تحت آنے والے اشخاص کے درمیان فرق پیدا کرنے کی کوئی معقول بنا قائم نہیں کی گئی تھی اور اس کی وجہ سے امتیاز کیے جانے کا نقص پیدا[2] ہو سکتا تھا۔

مگر مندرجہ ذیل حالات میں ایکٹ دستور کی دفعہ ۱۴ کی خلاف ورزی کرنے والا نہیں قرار دیا گیا۔ بنکاری کمپنی ایکٹ ۱۹۴۹ کی دفعہ ۳۸ (۱) اور (۳) (ب) (iii) کے تحت رزرو بنک آف انڈیا کو یہ طے کرنے کا اختیار دیا گیا تھا کہ آیا کسی بنکاری کمپنی کے امور اس میں روپیہ جمع کرنے والے اشخاص کے لیے مضرت رساں طور سے انجام دیے جا رہے ہیں۔ یہ اختیار مطلق تھا۔ اگر رزرو بنک اس نتیجہ پر پہنچے اور اس کمپنی کے کاروبار کو ختم کیے جانے کی درخواست دے تو ہائیکورٹ کو کوئی چارہ نہ تھا بجز اس کے کہ ایسا حکم صادر کر دے۔ بنکاری کام نہ کرنے والی کمپنیوں کو ختم کرنے کے متعلق کمپنی ایکٹ ۱۹۵۶ کی دفعہ ۴۳۳ میں مختلف تجاویز ہیں اور ان تجاویز کے تحت بنکاری کمپنیوں کا کاروبار بھی ختم کیا جا سکتا ہے۔ بنکاری کمپنی ایکٹ امتیاز کرنے والا نہیں قرار دیا گیا کیوں کہ رزرو بینک کمپنیوں کے بارے میں عمل کرے ان پر قابو اور نگرانی رکھنے کے لیے ایک ماہرانہ جماعت ہے جو شبہ پر نہیں بلکہ ثابت شدہ واقعات کی بنا پر عمل کرتی ہے۔ عدالت نے توجہ دلائی کہ "ہم خیال نہیں کرتے کہ یہ امکان کہ دفعہ ۳۸ (۱) اور (۳) (ب) کے طریقۂ کار سے چند معاملات میں اور کمپنی ایکٹ کی تجاویز سے دیگر معاملات میں کام لیا جا سکتا ہے کوئی فرق پیدا کرتا ہے کیوں کہ مختلف طریقۂ کار سے مختلف حالات میں کام لیا جا سکتا ہے اور یہ نہیں کہا جا سکتا کہ رزرو بنک معاملہ بہ معاملہ معقول[3] طور

---

[1] A.I.R-1969-PUNJ-98 - [2] A.I.R-1969-MYS-295 -

[3] A.I.R-1962-SC-1971-1383 -

سے عمل نہ کرے گا۔
منوہر لال بنام مہاراشٹر میں بحری کسٹم ایکٹ کی دفعہ ۱۸۷ الف پر اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ اس کے تحت کسٹم مقتدران ممانعت کیے ہوئے مال کی درآمد کے معاملہ کو مجسٹریٹ کو رجوع کر سکتے تھے یا خود مال ضبط کر کے جرمانہ عائد کر سکتے تھے۔ سپریم کورٹ نے اس تجویز کو جائز قرار دیا کیونکہ ایسا اختیار اعلا کسٹم افسر اور سینیئر افسران کو عطا کیا گیا تھا اور ایکٹ کے مقاصد اور اغراض میں کافی رہنمائی تھی۔

# دستور کی دفعہ ۱۹۔ سات آزادیاں

دستور کی دفعہ ۱۹ (۱) (الف) لغایت ۱۹ (۱) (ز) ہند کے شہریوں کے لیے سات اقسام کی آزادیوں کی ضمانت دیتی ہیں مگر یہ آزادیاں مکمل اور مطلق العنان نہیں ہیں کیونکہ دفعہ ۱۹ (۲) لغایت ۱۹ (۶) قانون کے ذریعہ ان پر متعدد اغراض کے لیے پابندیاں عائد کرنے کی اجازت دیتی ہیں۔ اس کا مطلب یہ ہے کہ ان دفعات سے قائم کی ہوئی آزادیوں میں صرف عاملہ کے حکم سے تخفیف نہیں کی جا سکتی بلکہ انتظامی عمل کے لیے کسی قانون کا ہونا لازم ہے۔ مزید یہ کہ ان آزادیوں میں سے کسی پر عائد کی ہوئی پابندی معقول ہونی چاہیے جس کا مطلب یہ ہے کہ یہ طے کرنا کہ کوئی آزادی معقول ہے یا نہیں عدالتوں کا کام ہے اس غرض کے لیے عدالتیں زیر غور ایکٹ کی اثباتی اور طریقہ کارانہ دونوں تجویزوں پر غور کر سکتی ہیں مگر یہ کہ عائد کی جانے والی پابندی کے جائز ہونے کے لیے ضروری ہے کہ اس کی ان اغراض سے جن کے لیے دستور کی متعلقہ تجاویز کے تحت پابندی عائد کی جا سکتی ہے معقول و مناسب ہو۔ ان اصولوں کا انتظامی اختیار تمیزی کے دائرۂ عمل پر اثر نیچے ذکر کیا جا رہا ہے۔

# تقریر و اظہار کی آزادی

## دفعہ ۱۹ (۱) الف اور ۱۹ (۲)

دفعہ ۱۹ (۱) (الف) جملہ شہریوں کے لیے آزادی تقریر و اظہار کی ضمانت دیتی ہے مگر دفعہ ۱۹

---

-333 BOM -1969. A.I.R.

(۲) کی رو سے ریاست اس آزادی پر ریاست کے تحفظ۔ بیرونی ممالک سے تعلقات۔ پبلک نظام۔ شائستگی یا اخلاق کے مفاد میں یا توہین عدالت۔ ہتک عزت یا جرم کے اشتعال کے متعلق پابندی عائد کرنے کی غرض سے قانون وضع کرسکتی ہے۔

عام اصول یہ ہے کہ انتظامیہ کو مطلق العنان اختیارِ تمیزی بغیر کسی طریقہ کارانہ تحفظ کو قائم کیے نہیں عطا کرنا چاہیے۔ چند معاملات کا ذکر کر کے اس اصول کو واضح کیا جا سکتا ہے۔

ڈرامائی اداکاری ایکٹ ۱۸۷۶ ضلع مجسٹریٹ کو اختیار دیتا ہے کہ وہ عوام کے سامنے ایسے اہانت آمیز یا ہتک انگیز ماہیت کا ڈرامہ کھیلے جانے کی ممانعت کرسکتا ہے جو عوام کو بد اطوار کر دے یا حکومت کی طرف سے بے اطمینانی پیدا کر دانے یا ایسا کر دانے کا احتمال ہو۔ یہ ایکٹ خلاف دستور قرار پایا کیونکہ اس میں ضلع مجسٹریٹ کو اس امر کو طے کرنے کا کہ آیا کوئی ڈرامہ مضرت رساں ہے اختیارِ مطلق دے دیا گیا تھا۔ مزید یہ کہ اس ایکٹ کے تحت مجسٹریٹ کو اپنے عمل کی وجہ قلم بند کرنے کی کوئی پابندی نہ تھی (اس کے عمل پر نظرثانی یا غور کرنے کی غرض سے کسی بالا مقتدر کو (عدالتی یا دیگر) کے تقرر کی کوئی تجویز تھی نہ رنج رسیدہ شخص کو اس حکم کے خلاف اپنی عرض داشت کرنے کا کوئی موقع تھا۔

ورییندر بنام پنجاب سے واضح ہوتا ہے کہ تقریر کی آزادی پر پابندی لگانے کا وسیع اختیار جائز ہو سکتا ہے اگر اس کے استعمال کے خلاف تحفظ (جس میں طریقہ کارانہ تحفظ شامل ہے) قائم کر دیا گیا ہو۔ پنجاب مخصوص اختیارات (پریس) ایکٹ ۱۹۵۶ کی دفعہ ۲ (۱) (الف) ریاستی حکومت کو اختیار دیتی تھی کہ وہ کسی خاص موضوع کے متعلق کسی معاملہ کو دو ماہ کی انتہائی مدت تک کسی اخبار کی کاپی میں چھاپنے یا شائع کرنے کی ممانعت کرسکتی تھی اگر وہ "مطمئن ہو کہ پبلک نظام کو مؤثر کرنے والی ایسی سرگرمی کو روکنے یا اس کا مقابلہ ہونے کی غرض سے جو فرقہ ورانہ اتحاد کے لیے مضرت رساں ہو ایسا عمل ضروری ہے"۔ ایسے حکم سے رنج رسیدہ شخص حکومت کے سامنے ایسے حکم کے خلاف اپنی عرض داشت پیش کرسکتا تھا اور حکومت حکم میں رد و بدل کرسکتی تھی یا اس کو بحال کرسکتی تھی یا اس کو منسوخ کرسکتی تھی۔ دفعہ ۲ (۲) ریاستی حکومت کو انہی وجوہ سے اور اسی قسم کے اطمینان پر اختیار تھا کہ وہ ریاست کے اندر کسی ایسے اخبار کو لانے کی ممانعت کر دے۔ ان تجاویز پر اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ وہ تقریر کی آزادی میں تخفیف کرنے کا حکومت کو وسیع اختیار محض اس کے داخلی اطمینان کی بنا پر استعمال

کیا جانے والا دیتی ہیں اور اس اختیارِ مطلق پر کوئی پابندی عائد نہیں کی گئی۔ لہٰذا دفعہ ۱۴۴ کے تحت وہ غیر معقول ہے۔ سپریم کورٹ نے کہا کہ فرقوں کے درمیان ریاست میں موجودہ کھنچاؤ کو مدِّ نظر رکھتے ہوئے وہ ایکٹ وضع کیا گیا تھا۔ عدالت نے تسلیم کیا کہ ریاست میں امن و نظم قائم رکھنے کی ذمہ داری ریاست پر ہے اور جملہ متعلقہ واقعات کا علم رکھتے ہوئے نقضِ امن کو روکنے کی غرض سے وہ ہی متوقعانہ عمل کرنے کے لیے نہایت ہی موزوں مقتدر ہے۔ جلد فیصلہ کرنا اور سرِ دست عمل ایسے معاملہ میں لازمی امر ہے دفعہ ۲ (۱) جائز قرار دی گئی کیونکہ اس کے تحت اختیار صرف معیّنہ دو ماہ کی مدت کے دوران استعمال کیا جاتا تھا اور اس حکم سے متاثر ہونے شخص کو اپنی عرض داشت پیش کرنے کا موقع تھا۔ اور اس کی بنا پر حکم منسوخ کیا جا سکتا تھا یا اس میں ردّ و بدل کی جا سکتی تھی۔ دفعہ ۳ میں ان دو تحفظات کی کوئی تجویز نہیں کی جا سکتی تھی لہٰذا قرار پایا کہ وہ غیر معقول پابندی عائد کرتی تھی۔

بابولال[1] پراتی بنام مہاراشٹر دوسرا معاملہ ہے جس میں تقریر اور جمع ہونے کی آزادی پر پابندی لگانے والا اختیار جائز قرار دیا گیا کیونکہ اس ایکٹ میں تحفظات مہیا کر دیے گئے تھے۔ ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۴۴ کے تحت ضلع مجسٹریٹ یا کوئی بامجاز مجسٹریٹ اگر اس کی رائے میں اس دفعہ کے تحت عمل کرنے کی کافی وجہ ہو اور فوری روک تھام کرنا اور تیزی سے تدارک کرنا ضروری ہو خاص متعلقہ واقعات کو بیان کرتے ہوئے تحریری حکم کے ذریعہ کسی شخص کو حکم دے سکتا ہے کہ وہ کسی عمل کو کرنے سے باز رکھے اگر وہ مجسٹریٹ خیال کرے کہ ایسا حکم عوامی امن و چین کے نقض۔ بلوے۔ یا مار پیٹ کی روک تھام کر سکتا ہے۔ مجسٹریٹ کسی شخص کی درخواست پر اس کو سنے جانے کا موقع دیکر ایسے حکم کو منسوخ یا اس میں تغیر کر سکتا ہے۔ اگر ایسی درخواست نامنظور کر دی جائے تو مجسٹریٹ کو نامنظور کرنے کے وجوہ درج کرنے پڑتے ہیں۔ ایسے حکم کا زیادہ سے زیادہ دو ماہ تک نفاذ رہ سکتا ہے۔ اس دفعہ کو جائز کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ منشا یہ ہے کہ اس دفعہ کا استعمال بدنظمی کو روکنے اور عوامی بہبودی کے مفاد میں کیا جائے۔ اس اختیار کا استعمال مجسٹریٹ عموماً عدلیہ طور سے کرتے ہیں اور ایسی حکم کے تحت پابندی صرف محدود

---

[1] 884-SC-1961-A.I.R

وقت کے لیے لگائی جاتی ہے۔ اور ایسے حکم کی غرض عوامی نظام قائم رکھنا ہے۔ حکم میں اہم متعلقہ واقعات کا ذکر ہوتا ہے لہٰذا یہ دفعہ ایسا حکم صادر کرنے کے لیے مطلق العنان اختیار نہیں دیتی۔ اس حکم پر نہ صرف اس کو صادر کرنے والے مجسٹریٹ کے سامنے اعتراض کیا جا سکتا ہے بلکہ دفعات ۴۳۵ و ۴۳۹ کے تحت ہائی کورٹ کے سامنے بھی نگرانی کی درخواست دی جا سکتی ہے اور ایسے حکم کی بنا پر دائر کی ہوئی کسی نالش میں بھی اس کے جواز پر اعتراض کیا جا سکتا ہے۔

مگر بہار بنام کے۔ کے۔ مسرا میں ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۴۴(۶) خلاف دستور قرار دی گئی۔ اس کے تحت حکومت دفعہ ۱۴۴(۱) کے تحت صادر کیے ہوئے حکم کے دوران نفاذ کی دو ماہ سے زیادہ مدت تک توسیع کر سکتی ہے اگر ایسا کرنا انسانی زندگی۔ صحت یا تحفظ کے لیے ضروری ہو یا کسی بلوے یا مار پیٹ کا خطرہ ہو۔ حکومت کے اسی اختیار کو "خود مختار اختیار" کہا گیا جس کا استعمال عدلیہ طور سے نہیں کیا جاتا ہے لہٰذا اس کا استعمال من مانی طور سے کیا جا سکتا ہے۔ کسی فریق کو اپنی عرض داشت پیش کرنے کے متعلق کوئی تجویز نہ تھی نہ وہ حکم عارضی تھا۔

تقریر کی آزادی کی ضابطہ بندی کرنے کی ایک نمایاں مثال سینما ٹوگراف ایکٹ ۱۹۵۲ کے تحت احتساب CENSORSHIP کا طریقہ ہے۔ حکومت کا تقرر کیا ہوا فلم کے احتساب کنندگان کا بورڈ فلموں کی جانچ کرتا ہے اور ان کو منظور کر سکتا ہے یا منظوری دینے سے انکار کر سکتا ہے یا منظوری دینے کے قبل ان میں کوئی ردو بدل کر سکتا ہے فلم کی نمائش کرنے کے لیے تصدیق نہیں کی جاتی ہے اگر وہ بورڈ کی رائے میں ریاست کے تحفظ۔ بیرونی ممالک سے تعلق عوامی نظام۔ شائستگی۔ یا اخلاق کے مفاد کے خلاف ہو۔ بورڈ کے حکم کے خلاف اپیل مرکزی حکومت کو کی جا سکتی ہے جو ایسی تحقیقات کرنے کے بعد جس کو وہ ٹھیک سمجھے اور متعلق فریق کو سنے جانے کا موقع دینے کے بعد حکم صادر کرتی ہے۔ ایکٹ کافی تحفظ مہیا کرتا تھا مگر نقص یہ تھا کہ اپیل کی سماعت حکومت کرتی تھی نہ کوئی عدالت۔ چونکہ ایکٹ میں دیے ہوئے وجوہ مبہم تھے لہٰذا بورڈ کو حاصل اختیار تمیزی کا استعمال داخلی اطمینان پر مبنی تھا۔ بورڈ کے فیصلہ کے خلاف اپیل صرف اختیار کے استعمال بیجا کی محدود بنا پر کی جا سکتی تھی۔

---

-1667-SC-1971-A.I.R ـ2486-SC-1971-A.I.R

خواجہ احمد عباس بنام ہند میں مذکورہ ایکٹ کو رد کر دیا گیا۔ منجملہ دیگر وجوہ کے اس وجہ پر کہ اپیل حکومت کو کی جا سکتی تھی نہ کہ کسی عدالت یا آزاد ٹربیونل کو۔ حکومت نے اس نقص کو منظور کر لیا۔ اور ایکٹ میں ضروری ترمیم کر دی جس سے عدالت مطمئن ہو گئی۔

## جمع ہونے کا حق دفعات ۱۹ (۱) (ب) اور ۱۹ (۳)

دفعہ ۱۹ (۱) (ب) پرامن طور سے جمع ہونے کے اختیار کی ضمانت دیتی ہے مگر دفعہ ۱۹ (۳) کے تحت قانون کے ذریعہ اس آزادی پر معقول پابندی منجملہ دیگر اغراض کے عوامی نظام کی غرض سے عائد کی جا سکتی ہے۔

ہمت لال بنام پولیس کمشنر احمد آباد میں پولیس ایکٹ ۱۹۵۱ کے تحت بنائے ہوئے قاعدہ ۷ کے جواز کا سوال پیدا ہوا۔ وہ قاعدہ تجویز کرتا تھا کہ عوامی سڑک پر کوئی میٹنگ نہیں کی جائے گی جب تک پولیس کمشنر کے اختیار دیے ہوئے مقتدر کی اجازت نہ حاصل کر لی جائے۔ اس مقتدر کے استعمال اختیار کے لیے کوئی غور طلب امور کی تجویز نہیں کی گئی تھی۔ نہ اختیار کے بیجا استعمال کے خلاف کوئی طریقہ کارانہ تحفظ مہیا کیا گیا تھا۔ ان وجوہ سے قاعدہ ۷ باطل قرار دیا گیا۔

## انجمن قائم کرنے کی آزادی دفعات ۱۹ (۱) (ج) اور ۱۹ (۴)

انجمن قائم کرنے کی آزادی دفعہ ۱۹ (۱) (ج) میں درج ہے لیکن اس دفعہ کے فقرہ (۴) کے تحت عوامی نظام اور اخلاق کے مفاد میں معقول پابندی عائد کرنے کی اجازت ہے۔ انجمن قائم کرنا جمہوریت کا ایک لازمی عنصر ہے۔ بغیر ایسے اختیار کے ملک میں سیاسی پارٹیوں کا قائم کرنا ممکن نہیں ہے۔ لہٰذا سپریم کورٹ نے اس حق کو محدود کرنے کا اختیار دینے والے قانون کے متعلق سخت نظریہ اختیار کیا ہے۔

ریاست مدراس بنام وی۔ جی راؤ میں سپریم کورٹ نے انتظامی مقتدر کو اپنے داخلی اطمینان کی بنا پر کسی انجمن کو غیر قانونی اعلان کرنے کا اختیار دینے والی قانونی تجویز کو جائز قرار دینے

---

87-SC-1973.A.I.R ۔ 481-SC-1971-A.I.R ۔
169-SC-1952.A.I.R ۔

سے انکار کردیا کیونکہ اس میں پابندی عائد کرنے کے وجوہ کی واقعاتی اور قانونی نظریہ سے عدالتی تحقیقات کے ذریعہ جانچ کرانے کی اجازت نہ تھی۔ اس متعلقہ ایکٹ نے حکومت پر متعلقہ واقعات کو صلاح کار بورڈ کے سامنے رکھنا لازم کردیا تھا اور حکومت کو اس بورڈ کے فیصلہ کا پابند کردیا تھا۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ یہ سرسری اور یک طرفہ کھدوائی عدالتی تحقیقات کی جگہ نہیں لے سکتی ہے۔ عدالت نے توجہ دلائی کہ انجمن قائم کرنے کا حق مختلف امور کے متعلق بہت وسیع ہے اور اس کا محدود کرنا مذہبی، سیاسی اور اقتصادی بہبود پر بہت خطرناک طور سے اثر انداز ہوتا ہے۔ لہٰذا ایسے معاملات پر جیسے انجمن قائم کرنے کا حق ایسے داخلی اطمینان کے فارمولے کا اطلاق جن میں صلاح کار بورڈ معاملات پر نظرثانی کرے اور کوئی عدالتی تحقیقات کی تجویز نہ ہو بہت ہی غیر معمولی حالات میں اور وہ بھی بہت محدود حد تک کرنا چاہیے۔

ایک دیگر معاملہ میں حکومت کا حکم جس کے ذریعہ عوام تعلیم کے ڈائریکٹر کو اختیار دیا گیا تھا کہ وہ مدرسان کی کسی انجمن کو تسلیم یا اس کے قائم کرنے کی مخالفت کر سکتا تھا اور میونسپلٹی کے ملازمان کو حکم دے سکتا تھا کہ بغیر میونسپلٹی کی ما قبل اجازت کے انجمن نہ قائم کریں ناقص قرار پایا کیونکہ انجمن قائم کرنے کا بنیادی حق انتظامیہ مقتدران کے اختیار تمیزی کے زیر قابو نہیں کیا جا سکتا۔

# نقل و حرکت اور سکونت کا حق

## دفعات ۱۹ (۱) (د) ۱۹ (ہ)

دفعہ ۱۹ (۱) (د) ہند کے ہر ایک شہری کو ہند کی پوری عملداری میں آزادی کے ساتھ نقل و حرکت کرنے کی ضمانت دیتی ہے اور ہند کے شہریوں کو ہند کے کسی جز میں سکونت اختیار کرنے کا حق دیتی ہے۔ اس دفعہ کے فقرہ (۵) کے ذریعہ حکومت عام پالیسی کے مفاد میں یا کسی فہرست بند قبیلہ کے تحفظ کی غرض سے ان حقوق پر معقول پابندی عائد کرنے والے قانون کو وضع کر سکتی ہے۔

متعدد ایسے مقدمات ہوئے ہیں جن میں ان حقوق پر پابندی عائد کرنے کے لیے عاملہ کو اختیار دینے والے قانون کے جواز کا سوال پیدا ہوا۔ عاملہ کو کسی شخص کو عوامی امن اور تحفظ سے

---

.253-M 00ـ 1952 - AIR ط

مفاد میں کسی مخصوص جگہ سے نکال دینے کا اختیار دینے والے قوانین کا پاس کرنا ریاستوں کا معمول ہو گیا ہے۔ ان قانونی تجاویز میں خفیف تغیرات ہوتے ہیں۔ چند صورتوں میں کوئی بھی شخص جس کی سرگرمی عوام کے لیے خطرناک ہو شہر بدر کیا جا سکتا ہے مگر دیگر چند صورتوں میں ایسے اشخاص کے طبقہ کی صراحت کر دی جاتی ہے۔ چند صورتوں میں کسی علاقہ یا ریاست سے نکالا ہوا شخص کسی جگہ کو اپنے رہنے کے لیے منتخب کر سکتا ہے اور چند صورتوں میں عملیہ ایسی جگہ کی صراحت کر دیتا ہے جہاں تک طریقہ کارانہ تحفظات کا تعلق ہے عموماً سماعت کیے جانے کا موقع دیا جاتا ہے اور چند صورتوں میں یا تو متعلقہ مقتدر کا حکم حکومت کی ماقبل اجازت سے صادر کیا جاتا ہے یا اس حکم کے خلاف حکومت کو اپیل کی اجازت چند صورتوں میں متعلقہ شخص کی عرض داشت پر غور کرنے کے لیے ایک صلاح کار کمیٹی کی تجویز ہوتی ہے۔ ان قوانین کی اسکیم ایسی ہوتی ہے کہ شہر بدر کرنے کا حکم صرف ایک محدود مدت کے لیے دیا جا سکتا ہے۔

ڈاکٹر کھیر[1] بنام دلی میں مشرقی پنجاب تحفظ ایکٹ ۱۹۴۹ کے جواز پر اعتراض کیا گیا۔ اس ایکٹ کے تحت ضلع مجسٹریٹ کسی شخص کو شہر بدر کرنے کا حکم جاری کر سکتا تھا اگر وہ مطمئن ہو کہ ایسا حکم اس کو ایسا عمل کرنے سے روکنے کے لیے ضروری ہے جو عوامی تحفظ اور عوامی نظام کو قائم رکھنے میں مضرت رساں ہو۔ اس کا اطمینان قطعی تھا اور اس پر عدالتی نظر ثانی نہیں ہو سکتی تھی۔ سپریم کورٹ نے اس قانون کو جائز قرار دیا۔ شہر بدر کرنے والا قانون ناقص نہیں ہوتا صرف اس وجہ سے کہ اس نے ایسا حکم صادر کرنے کے اختیار کو کسی خاص افسر کے داخلی اطمینان پر مبنی کر دیا کیونکہ ہنگامی حالات میں لازم ہے کہ عوام کو امن کے خطرہ سے بچانے کی غرض سے فوری عمل کیا جائے زیر غور ایکٹ عارضی ماہیت کا تھا کیونکہ اس کی عمر صرف دو سال تک محدود تھی۔ اگر کوئی شخص دو سال سے زیادہ مدت کے لیے شہر بدر کیا جائے تو متعلقہ شخص اس حکم کے وجوہ سے مطلع کیے جانے اور صلاح کار بورڈ سے اپنی عرض داشت پر غور کروانے کا مستحق تھا۔

گربچن[2] بنام بمبئی میں سپریم کورٹ نے اس قانونی تجویز کو جائز قرار دیا جو پولیس کمشنر کو اختیار دیتی تھی کہ وہ کسی شخص کو دو سال کے لیے شہر بدر کر دے اگر اس کی رائے میں گریٹر بمبئی میں اس کی نقل و حرکت ایسی ہو جس سے ذات اور جائیداد کو نقصان پہنچنے کا احتمال ہو۔ اس شخص کو ریاست

---

[1] A.I.R. 1950 S.C. 211. [2] AIR 1952 S.C. 221.

ہی سے نکالا جا سکتا تھا یا ریاست کے اندر کسی جگہ چلے جانے کا حکم دیا جا سکتا تھا۔ طریقہ کار یہ تھا کہ زیر غور قانون تجویز کرتا تھا کہ شہر بدر کرنے کا حکم صادر کرنے کے قبل کمشنر متعلقہ شخص کو اس کے خلاف الزامات سے خاص خاص واقعات سے مطلع کرے گا اور اس کو ان کے متعلق عرضداشت پیش کرنے کا مناسب موقع دے گا۔ متعلقہ شخص ایڈوکیٹ کے ذریعہ حاضر ہو سکتا تھا۔ جواب دہی داخل کر سکتا تھا۔ اور اپنے کو بری کرنے کی غرض سے گواہان پیش کر سکتا تھا۔ یہ تجویز عوام کو خطرناک اور بدکردار اشخاص سے محفوظ رکھنے کے لیے وضع کی گئی تھی۔ ممکن ہے کہ گواہان اس خوف سے کہ کہیں ان کے خلاف تشدد نہ کیا جائے شہادت دینے کے لیے تیار نہ ہوں لہٰذا گواہان سے جرح کرنے کا حق دینا ایکٹ کی غرض کو ہی بے اثر کر دے گا۔

ہری[1] بنام ڈپٹی کمشنر پولیس میں سپریم کورٹ نے پولیس ایکٹ کی دفعہ ۵۷ کو جائز قرار دیا۔ وہ دفعہ کسی صراحت کیے ہوئے افسر کو اختیار دیتی تھی کہ وہ اپنے علاقئی دائرۂ اختیار سے مجرم قرار شدہ اشخاص کو نکال سکتا ہے اگر اس کے پاس باور کرنے کی وجہ ہو کہ ان میں کوئی شخص اسی قسم کا جرم جس کے لیے وہ مجرم قرار پا چکا ہے کرنے والا ہے۔ بحث یہ کی گئی کہ معاملات کی جانچ کرنے کی غرض سے کوئی صلاح کار بورڈ نہیں قائم کیا گیا تھا۔ لہٰذا یہ کمی زیر غور تجویز کو ناقص کر دیتی ہے۔ سپریم کورٹ نے اس عذر کو نامنظور کرتے ہوئے کہا کہ یہ مسئلہ اصول نہیں ہے کہ صلاح کار بورڈ کا نہ ہونا کسی ایکٹ کو خلاف دستور کر دے۔ اس معاملہ میں شہر بدر کیے ہوئے شخص کو سماعت کیے جانے کا وہی حق حاصل ہے جو گربچن کے معاملہ میں حاصل تھا۔ یہ بحث کی گئی کہ قانون غیر معقول ہے کیونکہ کارروائی شروع کرنے والی اور فیصلہ دینے والی پولیس ہی ہے۔ اس بحث کو بھی نامنظور کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ جب کہ کارروائی انسپکٹر شروع کر سکتا تھا شہر بدر کرنے کا حکم صرف کمشنر دے سکتا تھا۔

بھا گو بھائی[2] بنام ضلع مجسٹریٹ میں اسی ایکٹ کی دفعہ ۵۶ زیر غور تھی۔ اس دفعہ اور دفعہ ۵۷ میں خاص فرق یہ تھا کہ اس کے تحت کوئی بھی ایسا شخص شہر بدر کیا جا سکتا تھا جس کی سرگرمی ذات و جائیداد وغیرہ کے لیے نقصان دہ ہو یا ہو سکتی ہو۔ تحفظات دونوں میں یکساں تھے۔ سپریم کورٹ نے اس تجویز کو بھی جائز قرار دیا۔ مگر جسٹس جگناداس نے یہ رائے ظاہر

---

1- A.I.R. 1956 S.C. 559 ۔
2- A.I.R. 1956 S.C. 585 ۔

کی کہ کسی شخص کو اتنی مدت کے لیے (دو سال) نکال دینے کا اختیار دینا بغیر اس حکم پر مقررہ وقفوں کے بعد (مثلاً تین یا چھ ماہ کے بعد ایک بار) نظرثانی کیے جانے کی تجویز کے۔ بادی النظر میں غیر مناسب تھا کیونکہ اگرچہ شہر بدر کرنے سے ذاتی آزادی پر اتنی مداخلت نہیں ہوئی جتنی کہ صراحت سے ہوتی ہے پھر بھی عملی طور سے یہ امر متعلقہ شخص کو زیادہ شدید مضرت پہنچا سکتا ہے۔

سی۔ پی۔ گنڈا ایکٹ ۱۹۴۹ عوامی امن اور چین کے مفاد میں گنڈوں پر قابو رکھنے اور ان کو ایک جگہ سے دوسری جگہ بھیج دینے کی تجویز کرتا ہے۔ ایکٹ میں گنڈے کی تعریف میں گنڈا اسے مراد ہے کوئی شہدا (HOOLIGAN) بدمعاش ROUGH یا آوارہ شخص VEGABOND اور اس میں ایسا شخص شامل ہے جو عوامی امن اور چین کے لیے خطرناک ہو۔ ریاستی حکومت کسی علاقہ کو بہ یک وقت تین مہینوں کے لیے ہنگامی علاقہ اعلان کر سکتی ہے۔ ضلع مجسٹریٹ کسی گنڈے کو حکم دے سکتا ہے کہ وہ اس کے زیر اختیار علاقہ کے کسی صراحت کیے ہوئے جز میں نہ رہے اگر اس کے پاس باور کرنے کی مناسب وجوہ ہو کہ اس کی نقل و حرکت عام امن اور عوام کے چین کے لیے مضرت رساں ہے چند تحفظات بھی مہیا کیے گئے تھے جیسے متعلقہ شخص کو اس حکم کی وجہ سے مطلع کرنا اور اس کی سماعت کیا جانا۔ حکومت کی ماقبل اجازت کی ضرورت اسی صورت میں تھی جب کہ کسی گنڈے کو اسکی عموماً سکونت کی جگہ سے نکالنا ہو یا اس ضلع سے نکالنا ہو جس میں ہنگامی اعلان کیا ہوا علاقہ واقع ہو اور اس کے باہر کسی جگہ رہنے کا حکم دینا ہو۔

مدھیہ پردیش بنام بلدیو پرشاد میں یہ ایکٹ غیر قانونی قرار پایا۔ کیونکہ سپریم کورٹ نے اس میں دو خامیاں پائیں۔ اگرچہ اس ایکٹ کے تحت عمل کرنے کے لیے خاص ماقبل شرط متعلقہ شخص کا گنڈا ہونا تھی مگر مجسٹریٹ سے یہ مطلوب نہ تھا کہ عمل کرنے کے قبل وہ باضابطہ طور سے طے کرے کہ وہ شخص گنڈا ہے یا نہیں اور اس شخص کو یہ ظاہر کرنے کے لیے کہ وہ گنڈا نہیں ہے کوئی موقع نہیں تھا۔ مزید یہ کہ گنڈے کی تعریف سے اس امر کو طے کرنے کی بابت کہ کون شخص کس زمرہ میں رکھا جائے کوئی مدد نہیں ملتی تھی۔ وہ ایک مشمولہ تعریف تھی جو اس جانچ کے لیے کوئی طریقہ یا معیار مقرر نہیں کرتی تھی کہ کون سا شخص تعریف کے پہلے حصہ میں رکھا جائے۔

---

ط۔ A.I.R.-1961-SC-395-

عدالت نے کہا کہ ایکٹ کو واضح طور سے ظاہر کر دینا چاہیے تھا کہ کن حالات میں ایک شخص غنڈا متصور ہوگا۔ اس معاملہ میں لیے ہوئے نظریہ کا سابقہ معاملات میں لیے ہوئے نظریہ سے مطابقت کرنا دشوار امر ہے۔ سابقہ معاملات میں کوئی بھی شخص جس کی سرگرمیاں عوامی امن وغیرہ کے لیے مضرت رساں ہوں شہر بدر کیا جا سکتا تھا جب وسیع اختیار اس بنا جائز قرار دیا گیا تو ایسی تجویز کا ناجائز قرار دینا جس میں قانون سازیہ نے انتظامیہ پر صرف ایک گنڈے کو شہر بدر کرنے کے اختیار کے متعلق کچھ نہ کچھ پابندی عائد کر دی تھی ایک غیر مطابق امر ہے۔ اگر یہ فرض بھی کر لیا جائے کہ کوئی بھی شخص گنڈے کی تعریف میں آسکتا ہے پھر بھی ایکٹ نے حکم کے وجوہ کی بابت متعلقہ شخص کو سنے جانے کا موقع دینے کی تجویز کر دی تھی۔ زیادہ سے زیادہ یہ کہا جا سکتا ہے کہ اس ایکٹ کے تحت انتظامیہ کو کسی شخص کو شہر بدر کرنے کا ویسا ہی اختیار حاصل تھا جیسا کہ انتظامیہ کو دیگر قوانین کے تحت حاصل تھا۔

مزید یہ کہ ریاست ایم۔ پی۔ بنام بھارت سنگھ میں سپریم کورٹ نے ایم۔ پی۔ پولیس تحفظ ایکٹ کی اس تجویز کو کوئی سماعت کے متعلق تحفظ نہ ہونے کی وجہ سے باطل قرار دیا جس نے عاملہ کو اختیار دیا تھا کہ وہ اس جگہ کی صراحت کر دے جہاں شہر بدر کیے ہوئے شخص کو رہنا ہے۔ تحفظ یہ تھا کہ شہر بدر کیے ہوئے شخص کو حکم کے ان وجوہ سے مطلع کر دیا جائے گا جن پر صلاح کار کونسل کو غور کرنا ہو۔ حکومت کو صلاح کار کونسل کی رائے پر عمل کرنا لازم تھا۔ سپریم کورٹ نے کہا کہ جگہ کا انتخاب کرنے کی غرض سے سماعت کیے جانے کی کوئی تجویز نہ تھی اور یہ ممکن ہے کہ منتخب کی ہوئی جگہ اور سکونت کی جگہ ایسی ہو جہاں متعلقہ شخص اپنی روزی نہ کما سکے اور ایکٹ میں کوئی ایسی تجویز نہ تھی جس کی رو سے اس شخص کو مکان اور روزی مہیا کی جائے۔ یہ کہا جا سکتا ہے کہ بلدیو پرشاد اور بھارت سنگھ سے یہ معلوم ہوتا ہے کہ عدالت نے شہر بدر کرنے کے متعلق اپنی سابقہ کشادہ رائے کی نظر ثانی کر لی۔

اوپر ذکر کیے ہوئے معاملات سے معلوم ہوگا کہ اگرچہ کوئی قانون عاملہ کو شہر بدر کرنے کے متعلق ایسا اختیار دے سکتا ہے جو اس کے داخلی اطمینان پر مبنی ہو مگر اس قانون کے جائز ہونے کے لیے اس میں کوئی طریقہ کارانہ تحفظ کا ہونا ضروری ہے طریقہ کارانہ تحفظ جو کافی خیال کیا گیا متعلقہ شخص کو حکم کے وجوہ سے مطلع کرنا اور اس کو سنے جانے کا موقع دینا ہے اگرچہ یہ سماعت

---

ملاحظہ- A.I.R. 1967 SC 1170-

عملیہ کے سامنے ہی کیوں نہ ہو۔ یہ کہنا غلط ہوگا کہ سپریم کورٹ نے قانون سازیہ کو اجازت دے دی ہے کہ وہ عملیہ کو شہر بدر کرنے کا وسیع اختیار دے دے اور اس طرح ہند کے ساکنوں کی نقل و حرکت کی آزادی پر مداخلت کرے۔ عدالت نے صلاح کار بورڈ کا نہ ہونا بھی غیر ضروری خیال کیا۔ اس کے برخلاف انجمن قائم کرنے کے حق کے متعلق صرف صلاح کار بورڈ کا ہونا ہی کافی نہیں خیال کیا گیا بلکہ اس امر پر اصرار کیا گیا کہ ایکٹ کو جائز قرار دینے کے لیے معاملہ کو بظاہر عدالتی ٹریبونل سے رجوع کرنا چاہیے۔ ایک حد تک کہا جا سکتا ہے کہ انجمن قائم کرنے کے حق کو نقل و حرکت اور سکونت کے حق پر ترجیح دی جا سکتی ہے کیوں کہ پہلے ذکر کیا ہوا حق جمہوری سماج کی بنیاد ہے جب کہ بعد میں ذکر کیا ہوا صرف افراد پر اثر انداز ہوتا ہے۔ لیکن پھر بھی نقل و حرکت اور سکونت کے حق کے لیے زیادہ معقول تحفظ مہیا کرنا چاہیے بہ نسبت اس تحفظ کے جو اس وقت مل سکتا ہے۔ کھیرا کے معاملہ میں جسٹس موکرجیا کا پر زور احتجاج اس موضوع پر موجودہ غیر اطمینانی صورت کو ظاہر کرتا ہے۔

متذکرہ بالا قوانین اشخاص کی ہند کے اندر نقل و حرکت پر پابندی عائد کرنے کے متعلق ہیں۔ پاکستان سے آمد پر (قابو) ایکٹ کی دفعہ ۳ کسی شخص کو پاکستان سے آکر ہند میں بغیر پرمٹ داخل ہونے کی ممانعت کرتی ہے اس ایکٹ کی دفعہ ۷ مرکزی حکومت کو اجازت دیتی ہے کہ وہ کسی شخص کو شہر سے باہر نکال دے اگر اس کو شبہ ہو کہ اس نے ایکٹ کے تحت کسی جرم کا ارتکاب کیا ہے۔ سپریم کورٹ نے ابراہیم وزیر بنام ممبئی میں دفعہ ۷ کو ہند کے کسی حصہ میں سکونت رکھنے اور بس جانے کے بنیادی حق پر استدلال کرتے ہوئے باطل قرار دیا۔ اس دفعہ نے ہند کے کسی شہری کو اپنے مکان سے بدر کرنے کے معاملہ کو انتظامیہ کے وسیع اور مطلق العنان اختیار تمیزی پر چھوڑ دیا تھا جو کچھ حکومت کو کرنا تھا یہ امر تھا کہ وہ قلم بند کر دے کہ اس کے دماغ میں مناسب شبہ ہے کہ کسی جرم کا ارتکاب کیا گیا ہے۔ ایک شخص محض شبہ کی بنا پر نکال باہر کیا جا سکتا تھا اور اس کو اپنے کو اس شبہ سے بری کرنے کا کوئی موقع نہ تھا۔ یہ امر شہریت کے حق کا مضحکہ اڑانے سے کم نہ تھا۔

---

ملاحظہ ہو AIR 1954 SC 229.

# جائیداد رکھنے کا حق دفعات ۱۹(۱) اور ۱۹ (۵)

دفعہ ۱۹(۱) (F) کے تحت جملہ شہریوں کو جائیداد حاصل کرنے اس پر قبضہ رکھنے اور اس کو علیحدہ کرنے کا حق حاصل ہے مگر دفعہ ۱۹(۵) کے تحت ریاست کو اس حق پر عوامی مفاد میں یا کسی فہرست بند قبیلہ کے تحفظ کے مفاد میں معقول پابندی عائد کرنے کا اختیار ہے۔ اکثر قوانین انتظامی افسران کو نجی جائیداد میں مداخلت کرنے کے لیے اختیار تمیزی پر مبنی اختیار عطا کر دیتے ہیں۔ جائیداد کے حق پر پابندی ماہیت میں معاملہ بہ معاملہ تغیر ہوتا رہتا ہے اور اسی کے مطابق ایسی پابندیوں کے متعلق عدالتی نظریات بھی بدلتے رہتے ہیں۔ عام طور سے کہا جاسکتا ہے کہ عدالتیں انتظامیہ کو ایسا اختیار مطلق عطا کرنے کو اچھی نگاہ سے نہیں دیکھتیں جس میں انتظامی عمل سے متاثر ہونے والی جائیداد کے مالک وغیرہ کے لیے کوئی تحفظ مثلاً سماعت کیا جانا وغیرہ مہیا نہ کیا گیا ہو اکثر عدالت عدالتی نظر ثانی سے کم کسی تحفظ سے مطمئن نہیں ہوتی۔ عدالتوں نے اکثر اس پر بھی اصرار کیا ہے کہ ایکٹ میں ہی جائیداد میں مداخلت کرنے والے اختیار تمیزی کی ضابطہ بندی کرنے کی غرض سے کوئی متاثر اور کافی اصول قائم کر دینا چاہیے۔ ان اصولوں کو چند مثالیں دے کر واضح کیا جاسکتا ہے۔

رگھبیر ناتھ بنام کورٹ آف وارڈ[1] اس موضوع پر پہلا معاملہ ہے ایک اجمیر اجمیر کے ایک قانون کے تحت ڈپٹی کمشنر بہ حیثیت کورٹ آف وارڈ عمل کرتے ہوئے، اپنے داخلی اطمینان پر مبنی اختیار تمیزی کی بنا پر کسی ایسے زمیندار کی جائیداد کا انتظام چیف کمشنر کی ماقبل اجازت سے اپنے ہاتھ میں لے سکتا ہے جو اسامیوں کے حقوق پر عادتاً مداخلت کرتا ہو۔ وہ قانون یہ بھی تجویز کرتا تھا کہ اس طور سے دیے ہوئے اختیار تمیزی پر کسی عدالت میں اعتراض نہیں کیا جاسکتا ہے۔ جب اس تجویز پر دفعہ ۱۹(۱) (F) کے تحت اعتراض ہوا تو سپریم کورٹ نے اس کو باطل کر دیا کیونکہ اس کا نتیجہ یہ تھا کہ دونوں سوالات کہ آیا متعلقہ زمیندار اسامیوں کے حقوق پر عادتاً مداخلت کرتا ہے یا نہیں اور آیا اس کی جائیداد کا انتظام لے لینا چاہیے اس افسر کے داخلی اطمینان کی بنا پر ہی طے کیا جاسکتا تھا اور زمیندار ان سوالات میں سے کسی کے متعلق دیوانی عدالت سے

---

[1] 373-SC-1953-A.I.R

داد رسی نہیں پا سکتا تھا۔ اس معاملہ پر سپریم کورٹ نے مندرجہ ذیل اصول قائم کیا:
"جب کوئی قانون کسی شخص کو محض کسی افسر کے داخلی اطمینان کی بنا پر اپنی جائداد پر قبضہ رکھنے سے محروم کر دیتا ہو تو وہ قانون اصطلاح "معقول" کی کسی بھی تعبیر کے ذریعہ اس اصطلاح کے مفہوم کے تحت نہیں آتا کیونکہ جائیداد کے تصرف کو کسی افسر کی خوشنودی اور اختیار تمیزی پر منحصر کر دینا بنیادی حق کی نفی کر دیتا ہے اور متاثر ہونے والے شہری کو اس کے خلاف کسی امر کو دیوانی عدالت میں ثابت کرنے کا کوئی موقع نہیں ملتا۔"

دیگر معاملات جن میں عدالت نے عدالتی نظر ثانی پر اصرار کیا مندرجہ ذیل ہیں:
"کسی ہندو وقف کے رسائل کو اس وقت کے مقصد کے سوا دیگر کام میں صرف کر کے برباد کیے جانے کے خلاف تحفظ قائم کرنے کی غرض سے متعدد ریاستوں نے ہندو لازمی اوقاف کے امور کے انتظام کی ضابطہ بندی اور ان پر نگرانی رکھنے کی غرض سے قانونی تجاویز کی ہیں اس امر کی وجہ سے اوقاف کے متعلق انتظامی دائرۂ عمل اور اس کے طریقۂ کار کی بابت متعدد ریاستی ساختہ قوانین ظہور پذیر ہوئے ہیں۔

اڑیسا ہندو مذہبی اوقاف ایکٹ نے عوامی مندروں اور مٹھوں پر قابو اور نگرانی رکھنے کے اختیار کو ہندو مذہبی اوقاف کمشنر میں مرکوز کر دیا اور مٹھوں اور مندروں کے ٹرسٹیوں پر مؤثر قابو رکھنے کی غرض سے اس کو چند اختیارات عطا کر دیے۔ ایک اختیار یہ تھا کہ کمشنر موقوفہ جائیداد کے بہتر انتظام کے لیے اسکیم مرتب کر سکتا تھا مگر اس حکم کے خلاف عدالت میں جانے کی کوئی تجویز نہ تھی۔ سپریم کورٹ نے جگناتھ بنام اڑیسا[1] میں فیصلہ دیا کہ کسی انتظامی افسر کو بغیر عدالت کی مداخلت کی تجویز کیے ہوئے اسکیم مرتب کرنے کا اختیار دینا مسئلہ کے اعلا منتظم کے جائیداد کے حق پر غیر معقول پابندی تھی۔

مدراس ہندو اور خیراتی اوقاف ایکٹ ۱۹۵۱ کے تحت عملیہ افسر کسی مذہبی ادارہ کا بہتر انتظام کرنے اور اس کے انتظام کو پانچ سال ... اپنے ہاتھ میں لے لینے کی غرض سے مرتب کر سکتا تھا۔ جہاں تک اسکیم مرتب کرنے کا سوال تھا وہ معاملہ اخیر میں عدالت میں لے جایا جا سکتا تھا

---

[1] A.I.R. 1954 SC 400.

مگر انتظام کو لے لینے کی بابت کوئی ایسی تجویز نہ تھی۔ سہنداوقاف کمشنر بنام لکشمن درا میں سپریم کورٹ نے پہلی تجویز کو جائز قرار دیا مگر دوسرے کو باطل قرار دیا یہ کہتے ہوئے کہ وہ "اختیار بہت سنگین ماہیت کا تھا" اس کا بدترین پہلو یہ تھا کہ اس حکم کو منسوخ کرانے کے لیے عدالت تک رسائی نہ تھی۔

اس ایکٹ کے ذریعہ کمشنر کو یہ بھی اختیار دیا گیا تھا کہ اس امر کا یقین کرنے کی غرض سے کہ اوقاف کا بجا طور سے انتظام ہو رہا ہے اور ان کی آمدنی ان کے مقاصد میں صرف ہو رہی ہے وہ کسی قسم کا حکم جو وہ مناسب خیال کرے صادر کر سکتا تھا یہ تجویز غیر معقول نہیں قرار دی گئی کیوں کہ مٹھادھپتی عوامی ادارہ کا ٹرسٹی تھا اور اوقاف پر عوام کے مفاد میں کچھ قابو اور نگرانی رکھنا یقیناً ضروری تھا۔

جگن ناتھ کے معاملہ میں سپریم کورٹ کے فیصلہ کے نتیجے میں اڑیسا ایکٹ میں ترمیم کر دی گئی اور ترمیم شدہ ایکٹ سپریم کورٹ کے سامنے سدھا سب پرکاش بنام اڑیسا میں آیا۔ ترمیم شدہ تجویز یہ تھی کہ اسکیم مرتب کرتے وقت کمشنر کو نالشات کے متعلق ضابطہ دیوانی کی تجاویز کو اختیار کرتے ہوئے تحقیقات کرنی تھی۔ اور ٹرسٹیوں اور مفاد رکھنے والے دیگر اشخاص سے مشورہ کرنا تھا اور اس کے بعد اسکیم کو قطعی کرنا تھا۔ سپریم کورٹ نے اس قانون کو جائز قرار دیا کیوں کہ اس میں کافی تحفظات مہیا کر دیے گئے تھے۔

مزید یہ کہ بہار ہند مذہبی ٹرسٹ ایکٹ جو ریاست بہار مذہبی ٹرسٹ بورڈ کو مذہبی ٹرسٹ کے بہتر انتظام کے لیے اسکیم مرتب کرنے کا اختیار اس تحفظ کے ساتھ دیتا تھا کہ ٹرسٹی یا ٹرسٹ میں مفاد رکھنے والا کوئی دیگر شخص تین ماہ کے اندر ضلع جج کو اس اسکیم میں تغیر۔ رد و بدل کرنے یا اس کو منسوخ کرنے کی درخواست دے سکتا تھا وہ ایکٹ دفعہ ۱۹ (۵) کے تحت اس تحفظ کی وجہ سے جائز قرار دیا گیا۔

چند مذکرہ بالا قوانین ٹرسٹیوں کو چند حالات کے تحت علیحدہ کرنے کی تجاویز کرتے ہیں مگر وہ تجاویز جائز قرار دی گئیں کیونکہ ان میں کافی تحفظ مہیا کر دیے گئے تھے۔

بمبئی کارپوریشن بنام پنچم میں بمبئی میونسپل ایکٹ جائز قرار دیا گیا کیوں کہ اس میں میونسپل

---

-432 -SC-1956-AIR ے - 282 -SC -1954 -AIR ل

1008 -SC-1965-AIR ے - 942 -SC-1959 -AIR ے

کمشنر کے عمارت کرانے کے حکم کے خلاف اعتراض داخل کرنے پر اس کے حکم کے خلاف دیوانی عدالت میں اپیل کی تجویز تھی۔

حکومتی عمارات (بے دخلی) ایکٹ ۱۹۵۰ کے متعلق متعدد مقدمات ہوئے ہیں چوں کہ یہ ایکٹ شدید اہمیت کا ہے عدالتوں نے اس کی کافی مخالفت کی ہے اس ایکٹ کے تحت انتظامی افسر کو کسی شخص کو حکومت کی عمارات سے بیدخل کرنے کا اختیار تھا اگر وہ مطمئن ہو جائے کہ اس شخص نے (۱) اگرچہ اس کا قبضہ عمارت پر جائز بھی ہو بغیر حکومت کی اجازت کے اس کا پٹہ کر دیا ہے (۲) اگر وہ ایسی عمارت پر بغیر کسی اختیار کے قابض ہے۔ وہ افسر ناجائز قبضہ کی بنا پر ہرجانے کی رقم کا بھی تعین کر سکتا تھا۔ اس حکم کے خلاف رنج رسیدہ شخص حکومت کو اپیل کر سکتا تھا مگر عدالت میں نہیں جا سکتا تھا۔ وہ ایکٹ انتظامی افسر کو اپنے داخلی اطمینان پر عمل کرنے کا اختیار دیتا تھا لہٰذا ہائیکورٹ نے اس کو باطل قرار دیا۔

اس ایکٹ کو باطل قرار دینے کے چند وجوہ یہ تھے۔ اس میں ایک نقص یہ تھا کہ اس کے تحت بیدخل کرنے۔ ہرجانہ معیّن کرنے اور اس کو عائد کرنے کی بنا محض افسر کا داخلی اطمینان تھا افسر کو دیا ہوا اختیار بہت وسیع تھا اور اس کا بیجا استعمال کیا جا سکتا تھا۔ متعلقہ شخص کو ایکٹ سے مہیا کیا ہوا تحفظ ناکافی تھا۔ کیونکہ جائز طور سے قابض شخص کو اپنے حق کو عدالت میں ثابت کرنے کا کوئی موقع نہیں دیا گیا تھا۔ اپیل کی تجویز صرف حکومت کو تھی اور اس میں بھی سماعت لازم نہ تھی۔ حکومت دفتری ریکارڈ پر استدلال کر سکتی تھی۔ ان تمام عدالتی اعتراضات کی وجہ سے پارلیمنٹ نے اس ایکٹ کو پنجاب (ناجائز دخیل کی بے دخلی) ایکٹ ۱۹۵۹ کے نام سے دوبارہ وضع کر دیا۔ نئے ایکٹ کی خصوصیات یہ ہیں۔ (۱) بیدخلی کا حکم صادر کرنے کے قبل افسر سماعت کیے جانے کا مناسب موقع دے گا۔ (۲) اس افسر کے حکم سے ضلع جج کو اپیل کیے جانے کی تجویز کر دی گئی۔ اس نئے ایکٹ میں مناسب تحفظات مہیا کر دیے گئے۔

متعدد دیگر معاملات میں عدالتیں عدالتی نظر ثانی کے سوا دیگر تحفظات سے مطمئن ہو گئیں۔ عدالتی نظر ثانی کو واضح کرنے کے لیے چند مثالیں دی جا رہی ہیں:

کشن سنگھ بنام راجستھان میں بندوبستی افسر کو لگان کی شرح کو مؤثر بہ ماضی طور سے

---

PUNJ. 1958 A.I.R. - 507 ALL 1956 - A.I.R. 1966 F W N 482
795 . SC. 1965 A.I.R. at

نفاذ کرنے کے اختیار کو جائز قرار دیا گیا۔ اس قانون کی متعلقہ تجاویز کے تحت انتظامی افسر کو اپنے اختیارِ تمیزی کے استعمال کے وجوہ دینا لازم تھا اور اس کے حکم کے خلاف بالا انتظامی افسر کو اپیل کی تجویز تھی۔

ریاست ایم۔پی۔بنام چمپالال، میں بھوپال آراضی کی توڑ پھوڑ اور انسداع (کانس کا استیصال) ایکٹ زیرِ غور تھا۔ وہ ایکٹ نوٹو ز کرنے والے افسر کو اختیار دیتا تھا کہ وہ کسی آراضی کو کانس سے بھرا ہوا اعلان کر دے اور پھر اس میں داخل ہو کر کانس کو نکالنے کا کام شروع کر دے۔ اس عمل کا خرچہ مالک آراضی سے وصول کیا جاتا تھا۔ مالک آراضی کو یہ ظاہر کرنے کے لیے کہ اس کی زمین اس طور سے کانس سے نہیں بھری ہے کوئی موقع نہ تھا اور نہ اس وجہ سے سپریم کورٹ نے اس ایکٹ کو باطل قرار دیا۔

سادھورام بنام کسٹوڈین جنرل، میں مشرقی پنجاب تارکانِ وطن ایکٹ، ۱۹۴۷ کی تجویز کو جس کی رو سے تارکِ وطن کی کسی جائیداد کے نیلام کی منظوری کسٹوڈین سے لینا ضروری تھا سپریم کورٹ نے تارکانِ وطن کے متعلق قانون کے مقاصد اور پالیسی اور اس وقت ملک میں موجود حالات کو مدنظر رکھتے ہوئے بظاہر عدالتی کارروائی اور پابندی کو (حالانکہ اس سے انتقالِ جائیداد کے حق پر پابندی عائد ہوتی تھی) معقول قرار دیا۔

بمبئی۔بمبئی شہر منصوبہ بندی ایکٹ ۱۹۵۴ ایک ایسے ایکٹ کی عمدہ مثال ہے جس میں انتظامیہ کو فرد کی جائیداد میں مداخلت کرنے کے وسیع اختیارات عطا کیے گئے ہوں مگر عائد کی ہوئی پابندی معقول ہو۔ یہ ایکٹ شہر کے منصوبہ بندی کی اسکیم مرتب کرنے اور اس پر عمل کرنے کی تجویز کرتا ہے۔ اسکیم کا مسودہ پہلے حکومت کو بھیجنا ہوتا ہے اور عوام کی تحریکات حاصل کرنے کی غرض سے اسکی اشاعت کی جاتی ہے۔ جب مقتدران تحریکات پر غور کر چکتے ہیں تب حکومت اس اسکیم کی اجازت دیتی ہے۔ اسکیم کے مسودے کے خلاف اعتراض بمبئی کے سٹی سول جج کی عدالت میں کیا جاسکتا ہے۔ عرضی گزار نے اس ایکٹ کے جواز پر اعتراض کیا کیونکہ اس کو اس زمین سے کم زمین ملی جو ابتدا میں اس کے پاس تھی اور قیمت میں اضافہ ہو جانے کی وجہ سے اس سے رقم طلب کی گئی۔ اس ایکٹ کو جائز قرار دیتے ہوئے عدالت نے کہا کہ ایکٹ اور اسکے تحت بنے ہوئے قواعد میں شروع سے اخیر تک اسکیم مرتب کرنے کے متعلق تفصیلی تجاویز ہیں اور یہ کہ ایکٹ کے اثباتی اور طریقہ کارانہ دونوں پہلوؤں کو مدِنظر رکھتے ہوئے یہ نہیں کہا جاسکتا کہ عملیہ کو مطلق العنان اختیار عطا کر دیا گیا تھا۔

---

43 .S C 1956 .A.I.R 01—124 .SC.1956.A.I.R. 01

# تجارت اور بیوپار کی آزادی دفعات ۱۹(۱)(ج) اور ۱۹(۶)

موجودہ زمانے میں تجارت بیوپار کے دائرے پر بہت مستعدی سے قابو رکھا جا رہا ہے اور اس کی ضابطہ بندی کی جا رہی ہے اور اس غرض کے لیے ایکٹوں اور قواعد کے ذریعہ انتظامی مقتدران کو بہت وسیع اختیارات عطا کیے جا رہے ہیں۔ قابو رکھنے کے لیے چند طریقے جو اس دائرے میں اختیار کیے جاتے ہیں۔ لائسنس دینا، قیمت معین کرنا۔ اسٹاک پر قبضہ کرنا۔ اشیا کی نقل و حمل کی ضابطہ بندی کرنا ہیں۔ ان پابندیوں کی وجہ کچھ لازمی اشیا کی کمی اور کمیابی ہے۔ کچھ پانچ سالہ منصوبہ بندی کے اثر کی وجہ سے ملک کی اقتصادی اصلاح تو کرنا۔ کچھ ناجائز اور فاسقانہ تجارت کو کم کرنا ہے۔ کچھ نجی کاروبار کی منافی اخلاق، پیشہ ورانہ سرگرمیوں کو روکنا ہے۔ دستور کی دفعہ ۱۹(۱)(ج) کے تحت ہند کے جملہ شہریوں کو کسی پیشہ، دھندے، تجارت یا کاروبار کے کرنے کا حق ہے لیکن دفعہ ۱۹(۶) ریاست کو اس حق پر عام پبلک کے مفاد میں معقول پابندی عائد کرنے کی غرض سے قانون وضع کرنے کا اختیار دیتی ہے۔

یہ سوال کہ عملیہ کو تجارت اور بیوپار پر قابو رکھنے اور اس کی ضابطہ بندی کرنے کی غرض سے کس قدر اختیار تمیزی دینا چاہیے متعدد معاملات میں پیدا ہوا۔ عام اصول یہ ہے کہ انتظامیہ کو مطلق العنان بلا کسی کنٹرول کے ایسا اختیار نہ دینا چاہیے کہ وہ جو کچھ چاہے کر سکے اور اس کی کوئی روک تھام نہ ہو۔ جب کوئی قانون یا حکم عملیہ کو ایسا اختیار دے تو وہ باطل متصور ہوگا۔ عام طور سے اختیار تمیزی بغیر کسی کنٹرول کے نہیں ہوتا۔ اگر قانون ان حالات کو جن میں یا ان وجوہ کو جس کی بنا پر وہ استعمال کیا جائے یا اس پالیسی کو جس کو حاصل کرنے کی غرض سے اس کا استعمال کیا جائے ظاہر کر دے یا اگر اختیار کے بیجا استعمال کے خلاف کافی تحفظ مہیا کر دیا گیا ہو۔ ناجائز۔ خطرناک منافی اخلاق اور مفاد عامہ کے لیے مضرت رساں تجارت یا بیوپار کی صورت میں گو کہ وہ دفعہ ۱۹(۱)(ج) کے تحت آتا ہے)۔ ان ہی معیارات کا اطلاق نہیں ہوتا جن کا اطلاق عام جائز تجارت اور بیوپار پر ہوتا ہے۔ ایسی ناپسندیدہ تجارتوں کی صورت میں عملیہ کو عام تجارتوں کے متعلق دیے جانے والے اختیار تمیزی سے زیادہ شدید اختیار تمیزی دیا جا سکتا ہے۔

درگا پرشاد بنام یوپی[1]۔ پہلا معاملہ ہے جس میں فیصلہ دیا گیا کہ انتظامی

1. A.I.R. 1954 SC 224-227

مقتدران کو مطلق العنان اختیار تمیزی دینے والا قانون باطل ہوگا۔ اس معاملے میں لازمی رسد (عارضی اختیار) ایکٹ ۱۹۴۶ء کے تحت جاری کیا ہوا۔ یو۔پی۔ کوئلہ پر قابو حکم ۱۹۵۴ء زیر غور تھا۔ اس کے فقرہ ۳ (۱) کے تحت کوئلہ کو اسٹاک کرنے، بیچنے، ذخیرہ کرنے یا کام میں لانے کے لیے لائسنس درکار تھا۔ فقرہ ۳ (۲) (ب) کوئلہ کنٹرولر کو کسی شخص کو لائسنس کے متعلق تجویز سے مستثنا کرنے کا اختیار دیتا تھا۔ فقرہ ۳ (۴) لائسنس دینے والے مقتدر کو کسی لائسنس کو دینے۔ دینے سے انکار کرنے۔ تجدید کرنے۔ تجدید کرنے سے انکار کرنے معطل منسوخ۔ رد۔ یا اس میں رد و بدل کرنے کا قلمبند کیے ہوئے وجوہ کی بنا پر اختیار دیتا تھا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ فقرہ ۳ (۱) پر اعتراض نہیں کیا جا سکتا، کیونکہ اشیا کی مناسب تقسیم اور دستیابی کے لیے ان کے بیچنے کی ضابطہ بندی لائسنسداران کے ذریعہ ان کو فروخت کروا کر کرنا مناسب امر ہے۔ مگر فقرہ ۳ (۱) (ب) باطل قرار دیا گیا۔ کیونکہ مستثنا کرنے کے وجوہ نہیں درج تھے۔ کنٹرولر کو بغیر اس پر عائد کی ہوئی کسی پابندی کے مستثنا کرنے کا اختیار تھا۔ کوئی روک ٹوک نہ تھی۔ نہ متعلقہ شخص کے لیے دادرسی حاصل کرنے کا کوئی طریقہ تھا اگر اختیار کا بیجا استعمال کیا جائے۔ فقرہ ۴ (۳) بھی ناقص قرار دیا گیا کیونکہ اس کے ذریعہ لائسنس دینے والے مقتدر کو لائسنس دینے۔ اس کو رد کرنے یا معطل کرنے کا اختیار مطلق دے دیا گیا تھا۔ اس کی رہنمائی کے لیے کوئی قاعدہ نہ تھا اور معاملہ فرد واحد کی محض خواہش کے سپرد کر دیا گیا تھا۔ وجہ ظاہر کرنے کا تحفظ بھی بے اثر تھا۔ وجوہ کا قلم بند کرنا لائسنس دینے والے مقتدر کے داخلی اطمینان کے لیے تھا نہ کہ متعلقہ شخص کو کوئی دادرسی دینے کی غرض سے۔

دوارکا کے معاملے کے بعد کم سے کم دو معاملات نے دوارکا میں دیے ہوئے فیصلہ کو لائسنس دینے کے اختیار کے متعلق کمزور اور غیر معین کر دیا مگر متعدد معاملات نے پھر اس کو مستحکم کر دیا۔

پہلے زمرے کے معاملات کا ذکر کرتے ہوئے ہر شنکر راؤ بنام ایم۔پی۔[1] میں کپاس کپڑا (نقل و حرکت پر قابو) حکم ۱۹۴۸ زیر غور تھا۔ اس حکم کے رو سے کنٹرولر کو ریل بنڈل

---

[1] 465 -SC- 1954 - A.I.R.

سمندر یا اندرون ملک آبی راہوں کے ذریعہ کپڑا لے جانے کے لیے کمشنر کا جاری کیا ہوا پرمٹ درکار تھا۔ سپریم کورٹ نے اس حکم کو جائز قرار دیا۔ برخلاف دوارکا کے معاملے کے عدالت نے فیصلہ دیا کہ حکم میں دی ہوئی پالیسی جو روئی کے کپڑے کی نقل وحرکت کی اس طرح ضابطہ بندی کرنا تھی کہ اس کی مناسب تقسیم ہو سکے اور کپڑا مناسب قیمت پر لوگوں کو دستیاب ہو سکے۔ اختیار کے استعمال کے لیے کافی رہنمائی تھی دوارکا کے معاملہ کی بابت کہا گیا کہ اس کے واقعات اس معاملے سے مختلف تھے۔ شاید عدالت کا یہ مطلب تھا کہ مال کی تجارت کرنے کا لائسنس مال کی نقل وحرکت کے پرمٹ سے جداگانہ ہوتا ہے۔ جب کہ پہلی صورت میں بغیر لائسنس تجارت ہی نہیں کی جا سکتی دوسری صورت میں تجارت آزاد رہتی ہے صرف مال کی نقل وحرکت پر پابندی لگائی گئی تھی۔

کرشن چندر راؤ بنام کمشنر پولیس[1]، میں کلکتہ پولیس ایکٹ کی دفعہ ۳۹ زیر غور تھی وہ دفعہ پولیس کمشنر کو عام جگہوں اور پبلک کے جمع ہونے اور تفریح کی جگہوں کو رکھنے والے اشخاص کو اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر لائسنس دینے کا اختیار دیتی تھی کمشنر ریاستی حکومت کی اجازت سے ایسی جگہوں کو رکھنے والوں کے اچھے برتاؤ اور ان جگہوں کو استعمال کرنے والوں میں شراب نوشی اور انتشار کو روکنے کے لیے لائسنس میں کسی شرط کا اضافہ کر سکتا تھا۔ سپریم کورٹ نے تین برخلاف دو کی کثرت رائے سے فیصلہ دیا کہ کمشنر کا اختیار تمیزی بغیر رہنمائی کے مطلق العنان نہ تھا اور وہ اغراض جن کے لیے شرط لگائی جا سکتی تھی کمشنر کے اختیار کی کافی رہنمائی کرنے والے قرار دیے گئے۔ تحفظ نہ ہونے (متعلقہ شخص کو سُنے جانے کا موقع نہ تھا اور لائسنس دینے سے انکار کرنے کے خلاف کوئی اپیل یا نگرانی کی تجویز نہ تھی) کی بنا پر بھی وہ تجویز کثرت رائے سے خلاف دستور نہیں قرار پائی برخلاف اس کے اقلیت کی رائے تھی کہ وہ تجویز ناقص تھی کیونکہ اختیار کے استعمال میں "مطلق العنانی نمایاں طور سے ظاہر ہوئی تھی"۔

لازمی اشیا ایکٹ ۱۹۵۵ کے تحت ایک کنٹرولر کے حکم نے چاول اور دھان کے فروخت کے لیے پرمٹ کا نظام قائم کیا۔ اس کے خلاف اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ وہ مطلق العنان اختیار دیتا تھا اور پرمٹ دینے سے انکار کرنے کے خلاف اپیل یا نگرانی کی کوئی تجویز نہ تھی۔

---

[1] 705. SC. 1961. A.I.R

عدالت نے اس عذر کو نامنظور کرتے ہوئے کہا کہ پرمٹ ریاست یا کلکٹر دیتا تھا اور ان اعلیٰ افسران سے توقع ہے کہ وہ پرمٹ دینے میں ذمہ داری اور معقولیت سے عمل کریں گے۔ دوارکا کے معاملہ کا اس بنا پر امتیاز کیا گیا کہ اس میں لائسنس دینے کا اختیار کسی بھی افسر کو دیا جاسکتا تھا۔ اپیل کے نہ ہونے سے بھی زیرِ غور تجویز ناقص نہیں قرار دی گئی کیونکہ متعلقہ شخص کلکٹر کے پرمٹ دینے سے انکار کے خلاف حکومت میں نظرثانی کی درخواست دے سکتا تھا۔

اب ان چند معاملات کا ذکر کیا جارہا ہے جن میں دوارکا کے معاملے میں فیصلہ کی تائید کی گئی۔

چند رکانت بنام جسبیت سنگھ[1] میں بحری کسٹم ایکٹ کی دفعہ ۲۳ کے تحت جاری کیے ہوئے کسٹم ہاؤس لسننگ قواعد ۱۹۶۰ زیرِ غور تھے۔ یہ دفعہ کلیرنگ ایجنٹوں کو لائسنس دینے کی تجویز کرتی تھی اور قواعد لائسنس دینے کی شرائط مقرر کرتے تھے۔ ان میں سے ایک قاعدہ تجویز کرتا تھا کہ کسٹم کلکٹر لائسنس کی درخواست کو نامنظور کرسکتا تھا، اگر "درخواست دہندہ دیگر طور سے اس کے لیے موزوں نہ پایا جائے"۔ اس قاعدے کو خلاف دستور قرار دیتے ہوئے عدالت نے کہا "ہماری رائے میں اگر کوئی امیدوار دیگر قواعد کے تحت ٹھیک پایا جائے اور امتحان میں کامیاب ہوجائے تو اس کی درخواست صرف ان قواعد کے تحت نامنظور کی جاسکتی ہے جن کی رو سے کسٹم کلکٹر کو نامنظور کرنے کے وجوہ قلم بند کرنا مطلوب ہوں اور جن میں ایسے حکم کے خلاف اپیل کی تجویز کی گئی ہو"۔

ہری چند سردار بنام میزو ضلع کونسل[2] میں میزو ضلع کونسل نے ایسے ضابطے وضع کیے جن کی رو سے وہ شخص جو کسی قبیلہ کا نہ ہو بغیر کونسل کے جاری کیے ہوئے لائسنس کے ضلع میں تجارت نہیں کرسکتا تھا۔ اگر لائسنس دینے سے انکار کیا جائے تو اس کے وجوہ درج کرنا لازم تھا۔ قواعد کے ذریعے لائسنس دینے کا اختیار عملیہ کونسل کو تفویض کردیا گیا تھا۔ سپریم کورٹ نے ان ضوابط کو باطل قرار دیا کیونکہ اس میں کوئی ایسا معیار یا اصول نہیں قائم کیا گیا تھا جس کے تحت کونسل عمل کرے۔ لائسنس دینے یا اس کی تجدید کرنے سے انکار کے خلاف کسی اپیل کی تجویز نہ تھی نہ کوئی ایسی تجویز تھی جس کے تحت دیوانی عدالت کونسل کے ایسے حکم پر فیصلہ

---

[1] A.I.R. 1962. SC. 204.

[2] A.I.R. 1967. SC. 829.

دے سکے۔ یہ ضرور تھا کہ انکار کے وجوہ درج کر دیے جاتے تھے مگر یہ امر اختیار کے من مانی استعمال کے خلاف کوئی کافی تحفظ نہ تھا۔ کونسل کو دیا ہوا ایسا اختیار مطلق العنان اور بغیر کسی پابندی کے پایا گیا۔

ایک دیگر معاملہ میں لائسنس دینے کے اختیار کو باطل قرار دیا گیا کیونکہ اس اختیار کے استعمال کے لیے کوئی رہنمائی نہیں کی گئی تھی۔ سونے پر (قابو) ایکٹ ۱۹۵۸ سونے اور سونے کے زیورات کا کاروبار کرنے والوں کو لائسنس دینے کی تجویز کرتا تھا۔ منتظم کو لائسنس دینے یا اس کی تجدید کرنے کا اختیار تھا۔ ان امور کا لحاظ رکھتے ہوئے کہ اس علاقے میں ایسے کتنے کاروباری ہیں۔ ایسی اشیاء کی وہاں کتنی مانگ ہے۔ درخواست دہندہ کی موزونیت اور مفاد عامہ۔ سپریم کورٹ نے کہا کہ تمام امور مبہم۔ غیر معین اور سمجھ میں نہ آنے والے ہیں۔ ایکٹ میں علاقہ کی کہیں تعریف نہیں کی گئی تھی۔ الفاظ "کتنی مانگ ہے" مبہم ہیں اسی طرح الفاظ "درخواست دہندہ کی موزونیت" اور "مفاد عامہ" واقعات پر مبنی کوئی معیار یا اصول نہیں قائم کرتے۔[۱۵]

اگر اختیار کے من مانی استعمال کے خلاف تحفظ مہیا کر دیا گیا ہو تو وہ ایکٹ جائز قرار دیا جا سکتا ہے۔ ایسے چند معاملات پر یہاں غور کیا جا رہا ہے۔

ایک قانون سے بازار کمیٹی کو جو نمائندہ جماعت تھی۔ لائسنس دینے کا اختیار عطا کیا۔ اور وجہ کا ظاہر کرنا اور اس کی ایک نقل متعلقہ شخص کو دینا مطلوب کر دیا گیا۔ مزید یہ کہ کسی لائسنس کو دینے سے انکار کرنے۔ اس کو منسوخ یا معطل کرنے کے لیے چند شرائط اور مطلوبات مقرر کر دیے گئے۔ ترتیب مراتب سے سات متعدد ٹربیونل بھی قائم کر دیے جن کے سامنے لائسنس دینے سے انکار کرنے یا اس کو منسوخ کرنے کا معاملہ لے جایا جا سکتا تھا۔ پنجاب ہائی کورٹ نے اس ایکٹ کو جائز قرار دیا، کیونکہ کافی تحفظات[۱۶] مہیا کر دیے گئے تھے۔

درآمد (پر قابو) حکم ۱۹۵۵ کا فقرہ ۹ (الف) درآمد اور برآمد کے چیف کنٹرولر کو اختیار دیتا تھا کہ وہ کسی لائسنس کو منسوخ کر دے اگر وہ بھول یا غلطی کی وجہ سے دے دیا گیا ہو یا اگر وہ فریب اور غلط بیانی کے ذریعہ حاصل کیا گیا ہو۔ اس حکم کا فقرہ ۱۰ تجویز کرتا تھا کہ فقرہ ۹ کے تحت

---

۱۵۔ 166 - 1969 (2) S.C.C.

۱۶۔ 439. PUNJ- 1960 . A.I.R

کوئی عمل نہیں کیا جائے گا جب تک کہ متعلقہ شخص کو سنے جانے کا مناسب موقع نہ دیدیا جائے۔
فدکو بنام بلگرامی میں سپریم کورٹ نے کہا کہ فقرہ ۹ (الف) کو فقرہ ۱۰ کے ساتھ پڑھنے سے واضح ہوتا ہے کہ کسی شہری کے دفعہ ۱۹ (۱) (ہ) کے تحت حق پر مفاد عامہ میں عائد کی ہوئی پابندی معقول تھی اور تحفظات کی وجہ سے اختیار کے من مانی استعمال کی گنجائش نہ تھی۔
بہار ابرق ایکٹ ۱۹۴۸ نے ریاست کے اندر ابرق پر قبضہ۔ اس کے نقل و حمل اور اس کی تجارت کی ضابطہ بندی کرنے کی غرض سے لائسنس دینے کا نظام قائم کیا۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۲۵ ریاستی حکومت کو کسی لائسنس کو ایکٹ میں دیے وجوہ کی بنا پر منسوخ کرنے کا اختیار دیتی تھی، لائسنس کو منسوخ کرنے کے لیے ضروری تھا کہ متعلقہ لائسنس دار کو تنسیخ کے وجوہ سے مطلع کیا جائے اور اس کو سماعت کیے جانے کا مناسب موقع دیا جائے۔ سپریم کورٹ نے مزل ڈولپمنٹ لمیٹڈ بنام بہار میں اس پابندی کو معقول قرار دیا۔ یہ اختیار ریاست کے اعلیٰ ترین عملہ تفویض کو دیا گیا تھا جس پر اعتماد کیا جاسکتا تھا کہ وہ اپنے فرض کو ایمانداری سے اور غیر جانبداری کے ساتھ اور عوام کے مفاد میں اور بغیر غیر متعلقہ امور سے متاثر ہوئے انجام دے گا۔ ریاستی حکومت کے اختیار تمیزی پر متعدد پابندیاں عائد کردی گئیں تھیں۔
دوارکا کے معاملہ میں قائم کیے ہوئے اصول کا اطلاق چند دیگر معاملات پر بھی کیا گیا۔
شیشا داری بنام ضلع مجسٹریٹ میں ایک قاعدہ کی تجویز کہ سینما کے مالکان کو ہر ایک شو میں منظور فلم اتنی لمبی اور اتنے دوران تک دکھانی ہوگی جیسا کہ حکومت کو حکم دے، غیر معقول قرار دی گئی، کیونکہ فلم کی لمبائی اور وقت کی میعاد کی صراحت نہیں کی گئی تھی۔ حکومت کا اختیار غیر منضبط تھا۔ حکومت کو اختیار حاصل تھا کہ سینما کے مالکان کو کسی بھی لمبائی کی فلم دکھانے پر مجبور کردے اور ہر شو کا پورا وقت ایسی فلم پر صرف کرواکر اس کے کاروبار کو برباد کردے۔ اسی طرح دوسرا قاعدہ جو فلم کی کم سے کم لمبائی ۲۰۰۰ فٹ مقرر کرتا تھا باطل قرار دیا گیا کیونکہ زیادہ سے زیادہ لمبائی کی صراحت نہیں کی گئی تھی اور انتظامیہ کے اختیار پر نہ کوئی پابندی تھی نہ قابو تھا اور اس

---

۱۔ A.I.R. 1960 - SC - 415
۲۔ A.I.R. 1960 - SC - 468
۳۔ A.I.R. 1954 - SC - 947

سے لائسنسداروں کے کاروبار کرنے کے حق میں مداخلت کی جا سکتی تھی۔

مگر راجستھان[1] بنام ناتھومل میں لازمی اشیا ایکٹ ۱۹۴۶ کے تحت جاری کیا ہوا راجستھان غذائی غلہ (قابو) حکم ۱۹۴۹ جو عملیہ کو کسی ذخیرہ کو منجمد کرنے کا اختیار دیتا تھا تاکہ وہ بغیر اجازت علیحدہ نہ کیا جائے، جائز قرار دیا گیا۔ حالانکہ اختیار کے استعمال کے لیے کوئی وجہ درج نہیں تھی پھر بھی عدالت نے اصل ایکٹ میں درج عام پالیسی۔ یعنی لازمی اشیاء کی مناسب تقسیم وغیرہ سے مطمئن ہو گئی۔ اس حکم میں ایک یہ بھی تجویز تھی کہ عملیہ کو اختیار ہے کہ منجمد کیے ہوئے ذخیرے کو حکومت کی خریدی کے نرخ سے لے کر قبضہ کر لے اور علیحدہ کر دے۔ یہ تجویز ناقص قرار دی گئی۔ کیونکہ ذخیرے کو ایک مقررہ نرخ سے لینے اور اس کو کسی بھی نرخ پر علیحدہ کرنے کا مکمل اختیار حکومت ہی دیا گیا تھا اور اس پر کوئی پابندی یا قابو نہ تھا۔

بجے کاٹن ملس[2] بنام اجمیر، میں اقل ترین اجرت ایکٹ ۱۹۴۸ پر منجملہ دیگر عذرات کے اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ کم سے کم اجرت کے تعین کرنے کا اختیار مطلق العنان تھا کیونکہ پورا معاملہ محض حکومت کے اختیار تمیزی پر چھوڑ دیا گیا تھا۔ سپریم کورٹ نے اس کو جائز قرار دیا۔ حالانکہ حکومت کو دیا ہوا اختیار بہت وسیع تھا مگر ایکٹ میں قیمت معین کرنے کی غرض سے بہت سے غور طلب امور درج کر دیے گئے تھے۔ اور متعدد تجاویز ایسی تھیں جن کو عدالت نے اختیار کے بیجا استعمال کے خلاف کافی تحفظ متصور کیا۔

اکثر قانونی تجاویز عملیہ کو قیمت مقرر کرنے کا اختیار دیدیتی ہیں۔ عموماً یہ تجاویز جائز قرار دی جاتی ہیں۔ دوارکا کے معاملے میں بھی قیمت مقرر کرنے کا ایک مفصل فارمولہ تھا۔ لہٰذا عملیہ کو اختیار تمیزی استعمال کرنے کی بہت کم گنجائش تھی، وہ تجویز جائز قرار دی گئی۔

دیوان شوگر ملس[3] بنام ہند کی یونین، میں شکر (زیر قابو) حکم کے فقرہ ۵ کے تحت قیمت مقرر کرنے کی غرض سے غور طلب امور بہت تفصیل سے درج کر دیے گئے تھے، لہٰذا وہ بھی جائز قرار دیا گیا یہ امور مرکزی حکومت کے اختیار پر پابندی عائد کرتے تھے اور اس کے بیجا استعمال

---

[1] A.I.R. 1954. SC. 367

[2] A.I.R. 1955. SC. 33

[3] A.I.R. 1959 SC. 226

کے خلاف کافی تحفظ مہیا کرتے تھے۔

ہند کی یونین بنام بھانامل گلزاری مل میں قیمت معین کرنے کا بہت وسیع اختیار جائز قرار دیا گیا۔ لوہا اور فولاد (زیر قابو) حکم کے فقرہ ۱۱ ب کے تحت کنٹرولر کو ایسی انتہائی قیمت مقرر کرنے کا اختیار تھا جس پر وہ شے فروخت ہو سکے۔ ایسی قیمت میں مختلف ذرائع سے حاصل کیے ہوئے لوہے اور فولاد کے متعلق تغیرات ہو سکتے تھے اور اس میں وہ ادائیگیاں شامل ہو سکتی تھیں جو کنٹرولر کے قائم کیے ہوئے ہم آہنگی کرنے کے فنڈ کو کی جائیں یا جو رقوم اس سے ادا کی جائیں۔ کیونکہ پالیسی اصل ایکٹ یعنی لازمی اشیا ایکٹ میں درج کر دی گئی تھی یہ اختیار ایسا نہیں قرار دیا گیا جس پر کوئی پابندی یا قابو نہ ہو۔ یہ بھی بحث کی گئی کہ دوارکا کے معاملے میں قیمت مقرر کرنے کی غرض سے ایک تفصیلی فارمولہ درج تھا جو اس حکم میں نہیں تھا۔ عدالت نے کہا کہ یہ کہنا کہ زیر غور تجویز کو محض اس وجہ سے باطل قرار دینا کہ اس میں وہ فارمولہ درج نہیں ہے جو درگا داس کے معاملہ میں تھا غیر معقول امر معلوم ہوتا ہے۔

ان معاملات کے ذریعہ بتدریج انتظامیہ کو زیادہ سے زیادہ اختیار دیا جانا تسلیم کر لیا گیا ہے۔ دیوان سنگھ کے معاملے میں حالانکہ بہت سے امور قیمت مقرر کرنے کے لیے درج کر دیے گئے تھے مگر وہ سب مبہم تھے اور قیمت مقرر کرنے کے لیے کوئی معین معیار نہیں قائم کر سکتے تھے بھانامل کے معاملے میں ایسے امور کا بھی ذکر نہ تھا۔ ایکٹ میں درج بہت عام پالیسی اختیار کے بیجا استعمال کے خلاف کافی تحفظ قائم کرنے والی متصور کر لی گئی۔ یہ تسلیم کیا جا سکتا ہے کہ قیمتوں کو مقرر کرنے کی صورت میں انتظامیہ کے اختیار کے بیجا استعمال اور انتظامیہ امتیاز کا اتنا خطرہ نہیں ہے جتنا کہ لائسنس دینے کے اختیار کے استعمال میں ہے جو انتظامیہ کا منفرد عمل ہوتا ہے۔

# ہند کے دستور کی دفعہ ۲۲ — انسدادی نظربندی

یہ تعجب انگیز امر ہے کہ ہند کے دستور نے امن کے دور میں بھی انسدادی نظربندی کے قانون کے استعمال کی پیش بینی کر لی۔ دیگر جمہوری ممالک جیسے انگلینڈ اور کناڈا جو انسدادی نظربندی سے نا واقف نہ تھے مگر وہاں اس کا استعمال دوران جنگ میں کیا جاتا تھا۔ ہند میں

---

لے 475 . SC . 1960 . A.I.R.

باوجود شخصی آزادی اور بنیادی حقوق کی اہمیت کے سیاسی قانونی اور دیگر حالات کے غیر مستحکم ہونے کی وجہ سے اس کا استعمال دوران امن بھی کیا جاتا ہے۔ ہند کی دفاع۔ خارجی امور اور تحفظ سے تعلق رکھنے والے امور کی بنا پر انسدادی نظر بندی کا قانون صرف پارلیمنٹ ہی وضع کر سکتی ہے اور کسی ریاست کے تحفظ پبلک نظام کو اور قوم کے لیے لازمی رسد اور خدمت کو قائم رکھنے کے لیے ریاست کی قانون سازیہ اور پارلیمنٹ دونوں متلازم طور سے ایسا قانون پاس کر سکتی ہیں۔

دستور کی دفعہ ۲۲۔ انسدادی نظر بندی کے قانون میں کچھ طریقہ کارانہ تحفظات کے قائم کرنے کو مطلوب کر کے فرد کو انسدادی نظر بندی کی زد سے کچھ محفوظ کر دیتی ہے۔ اس دفعہ کا فقرہ ۵ تجویز کرتا ہے کہ نظر بندی کرنے والا مقتدر جس قدر جلد ہو سکے ایسے شخص کو ان وجوہ سے مطلع کرے گا جن کی بنا پر وہ حکم صادر کیا گیا ہو اور اس کو اس حکم کے خلاف اپنی عرضداشت پیش کرنے کا جلد سے جلد موقع دے گا۔" ایسے وجوہ سے مطلع کرنا ضروری ہے، ورنہ وہ شخص نظر بند پڑا رہے گا بغیر کچھ بھی جانے ہوئے کہ اس کی آزادی کیوں چھین لی گئی ہے۔ ایک آزاد جمہوری ملک میں یہ امر بنیادی حق متصور کیا جاتا ہے۔

دفعہ ۲۲ (۵) اس معاملہ پر خاموش ہے کہ نظر بند شخص اپنی عرضداشت کس کو پیش کرے۔ یہ دفعہ نظر بند شخص کو صرف عرضداشت پیش کرنے کا حق دیتی ہے نہ کہ اصالتاً یا بذریعہ وکیل سنے جانے کا یا شہادت پیش کرنے کا۔

دفعہ ۲۲ (۵) کی تاثیر کو دفعہ ۲۲ (۶) کم کر دیتی ہے، کیونکہ وہ تجویز کرتی ہے کہ نظر بند کرنے والے افسر کو اجازت ہے کہ وجوہ سے مطلع کرتے ہوئے ایسے واقعات کا انکشاف نہ کرے جن کا انکشاف کرنا وہ مفاد عامہ کے خلاف خیال کرتا ہو۔ سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ یہ بیجا امر نہ ہوگا اگر نظر بند کرنے والا مقتدر ایسے واقعات کو صلاح کار بورڈ کے سامنے رکھ دے۔

اگر کوئی قانون تین ماہ سے زیادہ مدت کے لیے نظر بند رکھے جانے کی تجویز کرتا ہو تو دفعہ ۲۲ کا فقرہ (۴)، اس کے خلاف یہ تحفظ مہیا کرتا ہے کہ ہائی کورٹ کے جج کی حیثیت سے عمل کرنے کی اہلیت رکھنے والے اشخاص پر مشتمل ایک صلاح کار بورڈ اس معاملے پر غور کرے گا اور کوئی شخص انسدادی نظر بندی میں نہ رکھا جائے گا جب تک اس تین ماہ کے گزرنے کے قبل وہ بورڈ کو رپورٹ نہ دیدے کہ اس کی رائے میں نظر بند رکھنے کے کافی وجوہ ہیں۔ بورڈ کا کام نظر بندی کی مدت کا تعین

کرنا نہیں ہے بلکہ صرف یہ طے کرنا ہے کہ آیا نظربندی حق بجانب ہے یا نہیں۔ پارلیمنٹ قانون کے ذریعہ بورڈ سے اختیار کیے جانے والے طریقہ کار کو مقرر کر سکتی ہے۔

یہ بورڈ کے ذریعہ تحفظ مرکزی ایکٹ کی صورت میں (گرچہ ریاستی حکومت کی صورت میں نہیں) کمزور پڑ جاتا ہے کیونکہ مرکزی ایکٹ کے تحت بغیر بورڈ کے رجوع کیے ہوئے کوئی شخص تین ماہ سے زیادہ مدت تک انسدادی نظربندی میں رکھا جا سکتا ہے۔ ایسی انسدادی نظربندی اس صورت میں ممکن ہوتی ہے جب قانون کے ذریعہ ان حالات کو جن کے تحت اور معاملات کے اس زمرے کو جس کے بارے میں کوئی شخص بغیر بورڈ کو رجوع کیے ہوئے انسدادی نظربندی میں رکھا جا سکتا ہے مقرر کر دیا جائے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ پارلیمنٹ کے لیے ضروری نہیں ہے کہ ان دونوں کو مقرر کرے۔ ان میں سے صرف ایک ہی کا تقرر کرنا کافی ہے[1]۔

مذکورہ بالا سے معلوم ہوگا کہ دفعہ ۲۲۔ انتظامیہ کو کسی شخص کو انسدادی نظربندی میں رکھنے کے متعلق وسیع اختیارات دیے جانے کی اجازت دیتی ہے۔ یہ امر مستحکم ہو گیا ہے کہ انسدادی نظربندی کا حکم صادر کرنا مکمل طور سے عملیہ کے داخلی اطمینان پر چھوڑ دیا گیا ہے۔ بغیر قانون سازیہ کے اس غرض کے لیے واقعات پر مبنی کوئی خارجی معیار یا جانچ کا طریقہ قائم کیے ہوئے ایسی صورت میں عدالتیں اپنے اطمینان کو نظربند کرنے والے افسر کے اطمینان کی جگہ نہیں رکھ سکتی ہیں۔

عدلیہ کا قابو انسدادی نظربندی پر کچھ زیادہ نہیں ہے، وہ انسدادی نظربندی کے حکم کو جانچ ایسے امور پر غور کر کے کر سکتی ہیں جیسے بدنیتی، غیر متعلقہ یا بیرونی معاملات سے متاثر ہونا۔ آیا مقتدر نے مقرر طریقہ کار کو اختیار کیا ہے یا نہیں، آیا وہ قانون کے حدود کے اندر رہا ہے یا نہیں[2]۔ آیا وجوہ ایسے مبہم ہیں جن کی بنا پر نظربند شخص کو اپنی عرضداشت پیش کرنے میں دقت پیش آتی ہو۔ آیا مناسب وقت سے زیادہ وقت متعلقہ شخص کو وجوہ سے مطلع کرنے میں لگایا گیا ہے وغیرہ وغیرہ۔

# دستور کی دفعہ ۳۱ حصولِ جائیداد

دفعہ ۳۱(۲) جیسی کہ اس کی ترمیم دستور (پچیسویں ترمیمی ایکٹ ۱۹۷۱ سے کی گئی ہے تجویز کرتی ہے کہ:

---

[1] 27. SC. 1950 - A.I.R.

[2] 97. SC. 1970 - A.I.R. — 675. SC 1970 — A.I.R.

(۱) پبلک غرض کے لیے (۲) کسی رقم کی عوض میں جائیداد جبراً حاصل کی جا سکتی ہے یا اس پر پڑنے تصرف کا فیصلہ کیا جا سکتا ہے۔ اس رقم کو قانون سازیہ خود معین کر سکتی ہے یا اس کو معین کرنے کے لیے اصول قائم کر سکتی ہے۔ ایسے کسی قانون پر کسی عدالت میں معاوضہ کے کافی نہ ہونے کی بنا پر اعتراض نہیں کیا جا سکتا۔ پچیسویں ترمیم سے دفعہ ۳۱ (۲) میں لفظ "معاوضہ" کی جگہ لفظ "رقم" رکھ دیا گیا۔ سابقہ دفعہ ۳۱ (۲) کے تحت یہ فیصلہ دیا گیا ہے کہ قانون سازیہ معاوضہ کے تعین کرنے کے معاملہ کو مکمل طور سے انتظامیہ کے اختیار تمیزی پر نہیں چھوڑ سکتی۔

راجستھان بنام ناتھومل[۱] کے معاملہ میں زیر غور قانون نے انتظامی افسر کو غلہ کے ذخیرہ کو کسی بھی قیمت پر حاصل کرنے کا اختیار دے دیا تھا۔ یہ تجویز باطل قرار دی گئی کیونکہ اس کے تحت نہ معاوضہ کی رقم کا تعین کیا گیا تھا نہ تعین کرنے کے لیے کوئی اصول قائم کیا گیا تھا۔ انتظامیہ محض اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر جو بھی قیمت چاہے مقرر کر سکتا تھا۔ اور یہ امر دفعہ ۳۱ (۲) کی خلاف ورزی کرتا تھا۔ معاوضہ کی مقدار کو انتظامیہ کے اختیار تمیزی پر چھوڑ دینے سے قبل قانون سازیہ کو اس کو معین کرنے کے لیے اصول قائم کر دینے چاہئیں۔ اس اصول کا اطلاق نئی دفعہ ۳۱ (۲) کے تحت "رقم" کو معین کرنے پر بھی ہوتا ہے۔

مزید یہ کہ دفعہ ۳۱ (۲) صرف "پبلک غرض" کے لیے حصول جائیداد کا اختیار دیتی ہے۔ یہ ضروری نہیں ہے کہ اس غرض کا ذکر مخصوص طور سے متعلقہ ایکٹ یا حصول جائداد کے حکم[۲] میں کیا جائے۔ لیکن عدالت کو جانچ کرنے کا اختیار ہے کہ آیا جائیداد پبلک غرض کے لیے حاصل کی جا رہی ہے یا نہیں۔ قانون سازیہ انتظامیہ کو اس امر کا فیصلہ کرنے کے لیے کہ آیا جائیداد پبلک غرض کے لیے حاصل کی جا رہی ہے، اخیری فیصلہ کرنے والا نہیں بنا سکتی۔ یہ معاملہ قابل انفصال عدالت ہے اور اس پر تصرف اخیر عدالت ہی کا ہوتا ہے۔ بیلا بنرجی[۳] کے معاملے میں وہ تجویز جس کے رو سے ایکٹ کے تحت حکومت کا اعلان اس امر کا قطعی ثبوت ہوگا کہ آراضی پبلک غرض کے لیے حاصل کی جا رہی ہے، باطل قرار دی گئی۔ سپریم کورٹ نے توجہ دلائی کہ دفعہ ۳۱ (۲) نے حصول جائیداد کے لیے

---

۱۔ A.i.R 1954 S.C. 301

۲۔ A.i.P. 1955 S.C. 41

۳۔ A.i.R. 1952 Cal. 554 - اپیل A.I.R. 1954 S.C. 170

پبلک غرض کو ایک لازمی شرط قرار دیا ہے لہذا اس غرض کے وجود کو واقعاتی بنا پر خارجی طور سے ثابت کرنا چاہیے۔ اور ایسی تجویز کو کہ حکومت کا اعلان حصول کی غرض کی ماہیت کے متعلق قطعی ثبوت ہوگا، خلاف دستور قرار دینا لازم ہے۔

اگرچہ بادیِ نظر میں حکومت ہی اس امر کو بہترین طور سے طے کرسکتی ہے کہ آیا حصولِ جائداد کا حکم جاری کرنے سے پبلک غرض پوری ہو جاتی ہے پھر بھی صرف اسی کے فیصلہ پر یہ امر منحصر نہیں ہے کیونکہ اس کا فیصلہ عدالت پر قابل پابندی نہیں ہوتا، نہ عدالت کے سامنے وہ قطعی ثبوت ہوتا ہے۔ جب کبھی سوال پیدا ہو کہ آیا کوئی جائیداد پبلک غرض کے لیے حاصل کی جارہی ہے یا نہیں تو اس امر کا فیصلہ کرنا عدالت کا فرض ہے۔ مگر اس اصول کا ایک نمایاں استثنا حصول جائیداد ایکٹ ۱۸۹۴ء کی دفعہ ۶ (۳) میں ہے جو تجویز کرتی ہے کہ حکومت کا اعلان کہ آراضی کی ضرورت پبلک غرض کے لیے ہے، اس بات کا قطعی ثبوت ہوگا کہ درج کی ہوئی غرض کے لیے آراضی حاصل کی جارہی ہے یہ تجویز زیرِ غور غرض کے لیے عدالتی نظر ثانی کو خارج کر دیتی ہے۔ عام طور سے ایسی تجویز خلاف دستور ہوگی مگر چونکہ وہ ایک دستور کے قبل وضع کیا گیا تھا اس کا تحفظ دستور کی دفعہ ۳۱ (۵) (الف) کے ذریعہ ہوگیا۔ لیکن اگر اختیار کا استعمال فرضی ہو یا بدنیتی سے کیا گیا ہو تو دیگر انتظامی احکام کی طرح اس پر بھی دفعہ ۳۱ (۲) کے تحت اعتراض کیا جاسکتا ہے۔

چونکہ معاوضہ کے کافی ہونے کا سوال عدالت کے دائرۂ اختیار سے باہر ہے، عدالتیں حصولِ جائیداد کے متعلق قابو "غرض" کو غور سے جانچ کرنے کے ذریعہ ہی رکھ سکتی ہیں۔ عدالتوں نے "پبلک غرض" کی تعبیر کشادگی کے ساتھ کرنے کی کوشش کی ہے اس غرض کے لیے عدالتی جانچ کا طریقہ یہ ہے کہ جو امر قوم کے عام مفاد کے لیے ہے برخلاف کسی فرد کے مخصوص مفاد کے لیے فائدہ مند ہو وہ پبلک غرض ہے۔ یہ جانچ کا طریقہ مبہم اور غیر معین ہے اور اس کا کارآمد ہونا اس امر پر منحصر ہے کہ عدالتیں اس کی کسی مخصوص واقعاتی صورت پر کسی طور سے تعبیر کرتی ہیں۔ نان جی کے معاملے میں ریاستی زمینی نقل وحمل کارپوریشن جو عوام کے لیے کارآمد خدمت تھی، کے ایک ملازم

---

۱؎ A.I.R. 1956 SC. 94 -

۲؎ A.I.R. 1967. SC. 1081

۳؎ A.I.R. 1955. SC. 810

کی سکونت کے لیے ایک مکان پر قبضہ حاصل کرنا "پبلک غرض" قرار دی گئی۔

"پبلک غرض" کی جس قدر کشادہ اور وسیع تعبیر کی جائے گی اسی قدر زیادہ وسیع اختیار تمیزی حصول جائیداد کے متعلق انتظامیہ کو حاصل ہو جائے گا۔ قانون سازیہ کا عام رجحان یہ ہے کہ حصول جائیداد کے اختیار کو ایسی اصطلاحات استعمال کر کے جیسے "ریاست کی غرض" یا "یونین کی غرض" مبہم چھوڑ دیا جائے۔ ایسی اصطلاحات سے انتظامی مقتدران کو وسیع اختیارات حاصل ہو جاتے ہیں کیونکہ کوئی بھی غرض جس کو وہ ضروری خیال کریں ان کے مفہوم میں آسکتی ہے۔

دستور کی پچیسویں ترمیم نے دستور میں ایک نئی دفعہ ۳۱ (ج) کا اضافہ کر دیا۔ یہ دفعہ تجویز کرتی ہے کہ کوئی قانون دفعہ ۳۹ (ب) اور (ج) میں صراحت کیے ہوئے اغراض کی بابت ریاست کی پالیسی کو مؤثر کرتا ہو اس بنا پر باطل متصور نہ ہوگا کہ وہ دفعات ۱۴۔۱۹یا ۳۱ سے عطا کیے ہوئے حقوق سے غیر مطابق ہے یا ان میں سے کسی کو ختم کرتا ہے یا کسی میں تخفیف کرتا ہے اور کسی ایسے قانون کے خلاف جس میں اعلان ہو کہ وہ ایسی پالیسی کو مؤثر کرنے کے لیے ہے کسی عدالت میں اس بنا پر اعتراض نہ کیا جائے گا کہ وہ ایسی پالیسی کو مؤثر نہیں کرتا۔ اگر ایسے قانون کو ریاستی قانون سازیہ نے وضع کیا ہو تو دفعہ ۳۱ (ج) کا اطلاق اس پر اسی صورت میں ہوگا جب اس پر صدر نے منظوری دے دی ہو۔

دفعات ۳۹ (ب) (ج) جس کا ذکر دفعہ ۳۱ (ج) میں ہے تجویز کرتی ہیں کہ ریاست مندرجہ ذیل اغراض کو حاصل کرنے کے لیے پالیسی قائم کرے گی:۔

(۱) قوم کے مادی وسائل کی ملکیت اور ان پر قابو کی اس طرح تقسیم کی جائے کہ وہ عام مفاد کے لیے انتہائی فائدہ مند ثابت ہو۔

(۲) اقتصادی نظام کے عمل کا نتیجہ یہ نہ ہو کہ دولت اور پیداوار کے ذرائع کا اجتماع عوام کے لیے مضرت رساں ہو جائے۔

دفعہ ۳۱ (ج) کا اثر یہ ہے کہ اگر کسی قانون میں اعلان ہو کہ وہ دفعہ ۳۹ (ب) (ج) کو مؤثر بنانے کی غرض سے وضع کیا گیا ہے تو ایسے قانون پر دفعہ ۳۱ (۲) کا اطلاق نہ ہوگا۔ یہ بہت شدید قسم کی تجویز ہے۔

## نتیجہ

متعدد حالات میں عدلیہ نے بنیادی حقوق کے دائرے میں جیسے دفعات ۱۹۔۱۴۔۲۱

انتظامیہ کو غیر منضبط اور پابندی سے آزاد اختیارات کے دیے جانے کی کوشش کو ناکام کر دیا ہے اور اصرار کیا ہے کہ قانون ساز یہ کو وہ پالیسی اور اصول قائم کر دینا چاہیے جس کے تابع انتظامی اختیارِ تمیزی استعمال کیا جائے۔ اس مجموعی اصول کے اثر اور تاثیر میں کچھ تخفیف ہو جاتی ہے جب کبھی عدالتیں مبہم اور عام پالیسیوں کو تسلیم کر کے طے کر دیتی ہیں کہ وہ انتظامیہ کے اختیار کی ضابطہ بندی اور رہنمائی کرنے کے لیے کافی ہیں۔ یہ معیار اتنا مبہم اور عام ہے کہ اس امر پر شبہ پیدا ہو گیا ہے کہ آیا وہ انتظامی اختیار تمیزی پر قابو رکھنے کے لیے کارآمد ہو سکتا ہے یا نہیں۔ مزید یہ کہ یہ معیار ایکٹ کے اختیار عطا کرنے والے اصلی جز میں نہیں درج ہوتا بلکہ تمہید میں پایا جاتا ہے۔ لہٰذا وہ شبہ قائم رہتا ہے۔ یہ تحریک کی جا رہی ہے کہ متعلقہ ایکٹ میں اس معیار یا پالیسی کو درج کر دیا جائے تاکہ عدالتیں طے کر سکیں کہ انتظامی عمل اس کے مطابق ہے یا نہیں۔ یہ غرض اس وقت حاصل ہو سکتی ہے جب عدالتیں اس طریقہ پر اصرار کریں۔

مختلف بنیادی حقوق کے تحت طریقہ کارانہ تحفظات میں بھی یکسانی نہیں پائی جاتی۔ چند حقوق مثلاً تجارت، اظہار، انجمن قائم کرنے، جائیداد رکھنے کی آزادی کی صورت میں عدالتوں نے زیادہ اہم تحفظات پر زور دیا ہے۔ بہ نسبت دیگر آزادیوں کے جیسے نقل و حرکت اور سکونت کی آزادیاں۔ حالانکہ پہلے زمرے میں بھی تغیرات پائے جاتے ہیں۔ اس غرض کی سب سے زیادہ کمزور کڑی نقل و حرکت کا حق ہے جن میں عدالتوں نے ایسے تحفظ کو بھی ضروری اور پسندیدہ نہیں خیال کیا جیسے شہر بدر کرنے کے معاملے میں صلاح کار بورڈ۔ اگر انجمن قائم کرنے کے حق کی صورت میں عدالتوں نے صلاح کار بورڈ سے بھی زیادہ اہم تحفظ پر اصرار کیا تو کوئی معقول وجہ معلوم نہیں ہوتی کہ کم سے کم صلاح کار بورڈ کے ذریعہ تحفظ پر شہر بدر کرنے کے معاملے میں کیوں اصرار نہیں کیا گیا۔

لائسنس کو دینے یا نہ دینے سے انکار کرنے کے معاملے میں ابھی تک کوئی واضح طریقہ کارانہ تحفظ نہیں قائم کیا گیا۔ جو کچھ واضح طور سے اس موضوع پر کہا جا سکتا ہے وہ یہ ہے کہ مطلق العنان اختیار عملیہ کو نہیں دینا چاہیے اور یہ کہ مقتدر کا اپنے عمل کے وجوہ درج کر دینا کچھ زیادہ مؤثر تحفظ نہیں ہے۔ لائسنس کی تنسیخ کی بابت عدالتوں کا اصرار منصفانہ سماعت پر ہے۔

اوپر کے تجزیہ سے ظاہر ہوگا کہ دفعہ ۱۴ کا اثر بطور مجع اختیار کم ہو گیا ہے۔ لہٰذا انتظامی عمل پر عدالتی قابو پر بھی زوال آ گیا۔ انور علی کے معاملے میں یہ امر اپنے پورے عروج پر رکھا گیا لیکن اس کے بعد ہی اس کے اثر میں تخفیف کرنے کا عمل جاری ہو گیا۔ پنّا لال بنرجی کا معاملہ

انتظامی سہولت کے حق میں عدالتی رعایت کی نمایاں مثال ہے۔ یہ معاملہ اس ماقبل مسلمہ اصول کو بھی مشتبہ کر دیتا ہے کہ دفعہ ۱۴ کے تحت انتظامی اختیار تمیزی کو جائز ہونے کے لیے اس کو قانون سازیہ کی قائم کی ہوئی پالیسی کا پابند ہونا چاہیے۔

دفعہ ۱۴ عدلیہ اختیار کا ایک مضبوط مخزن ہے اور وہ عملیہ کی اختیار تمیزی پر مبنی زیادتیوں کے خلاف ایک قومی سد راہ ہے۔ یہاں یہ کہنا مناسب ہوگا کہ بنیادی حقوق عدلیہ اختیارات کے منبع ہیں۔ اگر ان کا پورے طور سے استعمال کیا جائے تو وہ انتظامی اختیار تمیزی کی زیادتی میں تخفیف پیدا کر سکتے ہیں۔ یہ ایسی زیادتی ہے جو جمہوری ممالک میں اہل فہم کے لیے باعث تشویش ہے۔ بنیادی حقوق اصلی حقوق میں خیالی نہیں۔ یہ حقیقت ہیں اضافہ نہیں اور ان کو ایسا ہی متصور کرنا چاہیے۔

خوش قسمتی سے ہند کے دستور میں روک اور توازن پیدا کرنے کی غرض سے متعدد تجاویز ہیں اور ان کا طریقہ استعمال خود ہم پر ہی منحصر ہے اگر ہم دستور سے عطا کیے ہوئے حقوق اور قائم کیے ہوئے اصولوں کو انتظامیہ کے عمل پر قابو رکھنے اور اس کو معقول دائرے میں محدود رکھنے کے لیے کام میں لائیں تو بہتر جمہوری معیارات اور روایات قائم ہو سکتی ہیں۔ ایک بہبودی ریاست میں ریاستی قابو اور انفرادی آزادی کے درمیان توازن قائم کرنا ضروری ہے اور یہ عدالتوں کا عمل ہے کہ وہ دیکھیں کہ ترازو کا پلّہ برخلاف کسی فرد کے حکومت کی طرف بہت زیادہ نہ جھک جائے۔

●●

# باب (۱۰)

# اختیار کی تحتی تفویض

## تمہید

تحتی تفویض سے مراد ہے اعلا مقتدر سے ماتحتان کو اختیار کا منتقل کرنا یا اس کا ارسال عموماً یہ ہوتا ہے کہ قانون کسی مقتدر کو اختیار عطا کر دیتا ہے اور وہ مقتدر حالات کی ضروریات کی وجہ سے اس اختیار کو اپنے ماتحتان کو منتقل کر دیتا ہے۔ متعدد وجوہ سے اس زمانہ میں تحتی تفویض ضروری ہو گئی ہے۔ اعلا مقتدر تفصیلات میں پڑ جانے کے بجائے انتظامی یا پالیسی کے اہم مسائل پر غور کرنے میں مشغول رہتا ہے۔ اکثر غور طلب معاملات کی اتنی کثیر تعداد ہوتی ہے کہ کوئی ایک افسر اُن کو نہیں سنبھال سکتا۔ لہٰذا ضرورت پڑتی ہے کہ محکمہ کے دیگر افسران کو ان سے برتنے کے لیے اختیار دیا جائے۔ آجکل تحتی تفویض کے طریقے کو بہت کام میں لایا جاتا ہے۔ مثال کے طور پر لازمی اشیا ایکٹ کی دفعہ ۳ مرکزی حکومت کو اختیار عطا کرتی ہے۔ اس کی دفعہ ۵ کے تحت مرکزی حکومت اپنے اختیار کی تفویض اپنے افسران یا ریاست کی حکومتوں یا اس کے افسران کو کر سکتی ہے، ریاستی حکومت اپنے اختیار کی تفویض اپنے افسران یا مقتدران کو کر سکتی ہے، اس طور سے تحتی تفویض کا عمل جاری رہتا ہے اور وہ اس مقتدر سے جس کو ایکٹ نے اختیار دیا ہو کئی درجے نیچے پہنچ جاتی ہے۔

تفویضی دائرے میں دو تردیدی نظریات پائے جاتے ہیں۔ ایک طرف (DELIGATUS NON - POLEST DELIGARE) جس کا مطلب ہے کہ جس کو تفویض کی جائے وہی اختیار تمیزی استعمال کرے۔ عام اصول یہ ہے کہ جب قانون کسی مقتدر کو اختیار کی تفویض کرتا ہے تو وہ اس مقتدر کے فیصلہ کرنے کی صلاحیت پر اعتماد کرتا ہے، لہٰذا سوائے اس کے

کسی دیگر شخص کو اس اختیار کو استعمال نہیں کرنا چاہیے، سپریم کورٹ نے بھی یہی کہا ہے۔
دوسری طرف حالات کی ضروریات کی وجہ سے ایک مقتدر کا تحتی مقتدر کو اختیار تفویض کرنا ضروری ہو جاتا ہے۔ ان دو متردیدی نظریات میں توازن پیدا کرنا بھی ضروری ہے۔ عام اصول یہ ہے کہ تحتی تفویض اس وقت کی جا سکتی ہے جب قانون واضح یا معنوی طور سے ایسا کرنے کا اختیار دے۔ اس اصول کا اطلاق قانون سازی۔ انتظامی اور عدلیہ تینوں ماہیت کے اختیارات پر ہوتا ہے۔

## دفتری عمل کی تحتی تفویض

دفتری عمل پر عدم تفویض کا اطلاق نہیں ہوتا۔ وہاں اس کی اہمیت نہیں ہوتی کہ کون شخص کونسا عمل کر رہا ہے کیونکہ اختیار تمیزی کا استعمال نہیں کیا جاتا اور کسی شخص کے فیصلہ پر اعتماد کا سوال بھی پیدا نہیں ہوتا۔
بسا اوقات عدالتوں نے DELIGATUS NON -POLEST DELIGARE کے اصول کا اطلاق دفتری عمل پر بھی کر دیا ہے جیسا کہ منگو لال بنام مانی لال مگن لال[1] سے ظاہر ہوتا ہے۔ اس معاملہ میں ایک میونسپلٹی کے میونسپل افسر کے ایک شخص کے خلاف ایک ایکٹ کے تحت الزام کی بابت کارروائی کرنے کے اختیار کی تحتی تفویض میڈیکل افسر کو کر دی۔ ملزم کے خلاف استغاثہ لائسنس انسپکٹر نے میڈیکل افسر کی اجازت سے دائر کیا۔ عدالت نے اس کو غلط امر قرار دیا اور کہا کہ استغاثہ میڈیکل افسر کو ہی دائر کرنا چاہیے تھا کیونکہ وہ تحتی تفویض نہیں کر سکتا تھا۔ عدالت کا یہ فیصلہ بہت ہی زیادہ لفظی تعبیر پر مبنی ہے۔ جب ایک بار انتظامی کارروائی میں با مجاز مقتدر نے اختیار تمیزی استعمال کر لیا ہو تو پھر اس کی اہمیت نہیں رہتی کہ دفتری عمل یا ایسا عمل کون کرے جن میں اختیار تمیزی نہ استعمال کرنا ہو۔ جب عمل مشینی طور سے کرنا ہو اور مختلف صورتوں میں انتخاب نہ کرنا ہو تو فیصلہ پر اعتماد کا سوال نہیں پیدا ہوتا۔ زیر غور معاملہ میں عدالت نے کہا کہ الفاظ "کارروائی کرنے" کے مفہوم میں "کارروائی کرانا" نہیں آتا ہے۔ یہ لفظی تعبیر تھی۔ زیر غور معاملہ میں "کارروائی کرے"

---

[1] ـه

کے مفہوم کو اس امر پر فیصلہ دینے تک محدود کر دینا چاہیے تھا کہ اس شخص پر مقدمہ چلایا جائے یا نہ چلایا جائے۔ اس کے بعد اس فیصلہ پر عمل کرنا مشینی طور کا عمل ہو جاتا ہے۔

# تفویض یا مدد

کسی شخص کو اختیار کی تفویض کرنے اور کسی معاون کو مدد کے لیے مامور کرنے کے درمیان امتیاز کرنا چاہیے۔ اگر کسی کو تحتی تفویض نہ بھی کی جائے پھر بھی یہ اعتراض کی بات نہیں کہ اس سے مدد لی جائے بشرطیکہ اخیری فیصلہ با مجاز مقتدر ہی کے اختیار تمیزی پر مبنی ہو۔ عملی صورت میں تحتی تفویض اور مدد لینے میں امتیاز کرنا کچھ دشوار ہوتا ہے۔ یہ معلوم کرنا کہ ان میں سے کون سی صورت ہے تفویض کرنے والے کے انصرام، نگرانی اور قابو کے درجہ پر منحصر ہوتا ہے۔ اگر مفوض علیہ پر نگرانی اور قابو کافی رکھا جائے اور اگر تفویض کرنے والے مقتدر نے روزمرہ کے معاملات کو برتنے کے لیے تفصیلی ہدایات دے دی ہو اور اہم معاملات کو خود اپنے برتنے کے لیے مخصوص کر لیا ہو تو یہ تحتی تفویض کا معاملہ نہیں ہوتا بلکہ معاون سے اپنے کار ہائے منصبی میں مدد لینے کا معاملہ ہوتا ہے۔ کے۔ پی راؤ[1] کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے کہا ہے:۔

> "اگر ایکٹ میں نامزد مقتدر ان اشخاص پر کافی قابو رکھتا ہو جن کو جزءً اس نے اپنے قانونی اختیار کا استعمال سپرد کیا ہو تو قانون کی نگاہ میں کوئی تحتی تفویض نہیں ہوتی اور K DELIGA TUS NON POLE STDELIGARE کا اطلاق نہیں ہوتا۔ اگر وہ ابتدائی فیصلہ کرنے کا اختیار دیدے اور اس کو منظور یا نامنظور کرنے کا اختیار اپنے پاس رکھے تو ایسا فیصلہ جائز طور سے کیا ہوا متصور ہوگا بشرطیکہ قابو اتنا قریبی ہو کہ وہ فیصلہ خود اس مقتدر کا خیال کیا جا سکے۔"

زیر غور معاملہ میں ریاستوں کی تنظیم نو ایکٹ ۱۹۵۶ء کے تحت مرکزی حکومت کو بغیر شرکت غیرے ریاستوں کی تنظیم نو سے پیدا ہونے والی خدمات کو یکجا کرنے کا اختیار تھا لیکن مرکزی حکومت نے بجائے خود اس عمل کو کرنے کے مندرجہ ذیل طریقہ کار اختیار کیا۔ اس نے ابتدائی

---

1. 850 - SC - 1969 - A.I.R

درجہ بندی کرنے کے عمل کو صراحت کیے ہوئے اصولوں کے تحت متعلقہ ریاستوں کے سپرد کر دیا۔ اس فہرست سے غیر مطمئن شخص اپنی عرضداشت مرکزی حکومت کو بھیج سکتا تھا اور اس حکومت کو اس پر ایکٹ کے تحت تشکیل دی ہوئی ایک صلاح کار کمیٹی کے مشورے سے غور کرنا تھا۔ اس طرح ابتدائی فہرست متعلقہ ریاستوں کے مرکزی حکومت کے زیر نگرانی اور زیر قابو تیار کی تھی۔ ایسی نگرانی اور قابو کو مدنظر رکھتے ہوئے عدالت نے قرار دیا کہ وہ معاملہ مدد لینے کا تھا نہ کہ تحتی تفویض کا۔

انتظامی اور قانون سازی کے اختیار پر اس اصول کا اچھی طرح اطلاق ہوتا ہے۔ مگر یہ سوال کہ اخیری فیصلہ کرنے کا اختیار مقتدر نے اپنے ہاتھ میں رکھا ہے ہر معاملے کے حالات پر منحصر ہوتا ہے۔ اگر مقتدر مشینی طور سے بغیر اپنا دماغ استعمال کیے عمل کرے تو وہ معاملہ تحتی تفویض کا متصور ہوتا ہے۔

یہ امر مشتبہ ہے کہ ایک مقتدر اپنے عدالتی یا بظاہر عدالتی عمل میں کسی حد تک مدد لے سکتا ہے اگرچہ وہ اخیری فیصلہ کرنے کا اختیار اپنے ہاتھ میں ہی کیوں نہ رکھے کیونکہ اس زمرے کے معاملات میں ہم آہنگی پیدا کرنا کچھ دشوار ہے۔

پردیپ کمار بنام چیف جسٹس کلکتہ[1] میں رجسٹرار کے خلاف تحقیقات ہائی کورٹ کے ایک جج نے کی تھی۔ اس جج کی رپورٹ پر غور کرنے اور رجسٹرار کو وجہ ظاہر کرنے کا موقعہ دینے کے بعد چیف جسٹس نے رجسٹرار کو برطرف کر دیا۔

سپریم کورٹ نے اس کو تحتی تفویض کا معاملہ قرار دیا بلکہ کسی متعلقہ افسر کو مدد کے لیے مامور کرنے کا معاملہ قرار دیا۔ مگر عدالت نے اس کے خلاف نظریہ گلاپلی ناگیشورراؤ بنام اے پی۔ نقل و حمل کارپوریشن[2] میں اختیار کرتے ہوئے کہا کہ "سماعت کیے جانے کے اصولوں کی خلاف ورزی ہوئی جب ایک شخص نے سماعت کی اور دوسرے نے فیصلہ دیا۔"

---

[1] A.I.R. 1956. SC. 285.
[2] A.I.R. 1959. SC. 308.

# تنقیحات

تحتی تفویض سے متعدد غور طلب سوالات پیدا ہوتے ہیں۔ کس طریقہ سے تحتی تفویض کی جائے۔ تحتی تفویض پر اطلاق رکھنے والے کون سے قواعد ہیں؟ کس حد تک تفویض کرنے والا مقتدر تحتی مفوض علیہ پر قابو رکھ سکتا ہے۔؟ کیا یہ ضروری اور پسندیدہ ہے کہ تفویض کرنے والا اس پالیسی کو قائم کردے جس کو تحتی مفوض علیہ اختیار کرے۔؟

مرکزی موضوع قوانین کے تجزیہ سے ظاہر ہوتا ہے کہ تین درجات کے مقتدران ہیں جن کو قوانین اختیار عطا کرتے ہیں۔ چند قوانین صدر کو اختیار عطا کرتے ہیں۔ کثیر تعداد میں قوانین وہ ہیں جو مرکزی حکومت کو عمل کرنے کا اختیار دیتے ہیں۔ اور چند قوانین نامزد مقتدران کو مقرر کر کے ایکٹ کے تحت عمل کرنے کا کام سپرد کر دیتے ہیں۔ تحتی تفویض کے معاملے پر ان تینوں زمروں کے حوالہ سے غور کیا جا سکتا ہے۔

## ہند کا صدر

دستور کی دفعہ ۵۳ (۱) کے تحت یونین کا عملیہ اختیار صدر میں مرکوز ہے اس کے اضافہ میں وقتاً فوقتاً موضوعہ قوانین چند کارہائے منصبی اس کو سپرد کر دیتے ہیں۔ مثلاً نمائندگی عوام ایکٹ ۱۹۵۱ کی دفعہ ۱۶۸ (ج)۔ چونکہ ہند میں پارلیمنٹری نظام حکومت ہے لہٰذا صدر میں اختیارات کو مرکوز کرنے کا یہ مطلب نہیں ہے کہ صدر بذات خود اپنا اختیار استعمال کرے اور فیصلہ دے۔ لہٰذا ایک مشینری ایجاد کرنی پڑی جس کے ذریعہ فیصلہ کرنے کا اختیار صدر سے دیگر ایجنسیوں کو منتقل ہو سکے۔ اگرچہ ضابطہ کے تحت اختیار صدر ہی کو حاصل ہے اس غرض کے لیے دفعہ ۵۳ (۱) میں تجویز کی گئی ہے کہ صدر اپنے عملیہ اختیارات کو براہ راست خود یا اپنے ماتحت افسران کے ذریعہ استعمال کرے۔ اس تجویز کے تحت صدر اپنے اختیارات کی تفویض دوسروں کو کر سکتا ہے۔ مزید یہ کہ دفعہ ۷۴ (۱) تجویز کرتی ہے کہ صدر کو اس کے کارہائے منصبی کی انجام دہی میں امداد اور صلاح دینے کے لیے وزیروں کی ایک کونسل ہوگی۔ وزیر صدر کا ماتحت قرار دیا گیا ہے، لہٰذا صدر دفعہ ۵۳ (۱) کے تحت کسی وزیر یا سرکاری ملازم کے ذریعہ عمل کر سکتا ہے اور یہی معمول بھی ہے۔ اس مقصد کو حاصل کرنے کے لیے دستور ایک مزید

تجویز کرتا ہے یعنی دفعہ ۷۷ (۳) جس کے تحت صدر حکومت کے کام کو زیادہ سہولت سے انجام دینے اور وزیروں میں اس کام کو تقسیم کرنے کے لیے قواعد وضع کر سکتا ہے۔

با قاعدہ اختیارات کے حاصل ہونے کا یہ مفہوم نہیں ہے کہ مرکزی حکومت کے صادر کیے ہوئے جملہ احکام پر صدر دستخط کرے۔ اگر ایسا کیا جائے تو حکومت کے کام کا آسانی سے چلنا دشوار ہو جائے گا۔ عموماً ماتحت افسران جملہ احکام صدر کے نام سے صادر کرتے ہیں اور صدر کو انکا علم بھی نہیں ہوتا۔ یہ عمل دفعہ ۷۷ (۱) کے تحت ممکن کیا گیا ہے۔ دفعہ ۷۷ (۱) کے تحت مرکزی حکومت کے جملہ افعال صدر کے کیے ہوئے ظاہر کیے جائیں گے۔ دفعہ ۷۷ (۲) کے تحت صدر کے نام سے صادر کیے ہوئے احکام اور تکمیل کی ہوئی دستاویزات کی اس طریقہ سے تصدیق کی جائے گی جس کی صراحت صدر اپنے وضع کیے ہوئے قواعد کے ذریعہ کرے اور ایسے کسی حکم پر یا ایسی کسی دستاویز پر اس بنا پر اعتراض نہ کیا جائے گا کہ وہ حکم یا وہ دستاویز صدر کا صادر کیا ہوا یا اس کی تکمیل کی ہوئی نہیں ہے۔ یہ تجاویز دفعہ ۵۳ (۱) کی تجویز کو مؤثر کرنے کے لیے کی گئی ہیں۔ ان تجاویز کے تحت تصدیق (حکم اور دیگر دستاویزات) قواعد ۱۹۵۸ وضع کیے گئے ہیں۔ ان تجاویز کا یہ اثر ہے کہ صدر ہند کا دستوری سربراہ ہے اور صدر کے نام سے حکومت کا کیا ہوا ہر عمل یا فیصلہ زیادہ تر وزیر کا یا وزیروں کی کونسل کے کیے ہوئے یا اس کے تحت کیے ہوئے اعمال یا فیصلہ پر مبنی ہوتا ہے۔

اگر کسی ایکٹ یا دستور کی تجویز نے صدر کو باقاعدہ کوئی اختیار دیا بھی ہو تو اس کا استعمال عموماً بہ طریق معمول ہوتا ہے۔ یعنی اس عمل کو انجام دیتا ہے۔ مگر اس اصول کے چند مستثنیات بھی ہیں۔ مثال کے طور پر دفعہ ۱۲۳ کے تحت فرمانوں پر دفعہ ۳۵۲ کے تحت ہنگامی حالات کی مشینری پر دفعہ ۱۱۱ کے تحت کسی بل پر۔ دفعہ ۳۵۱ کے تحت کسی ریاست کی حکومت کو اپنے ہاتھ میں لینے کے اعلان پر خود صدر کو دستخط کرنا ہوتے ہیں۔

سرداری لال <u>بنام ہند میں</u>، دفعہ ۳۱۱ (۲) (ج) کے تحت اختیار استعمال کرنے کے متعلق جس دفعہ کے تحت صدر کسی سرکاری ملازم کو بغیر دفعہ ۳۱۱ (۲) سے مقرر کی ہوئی تحقیقات کے برطرف کر سکتا ہے اگر وہ مطمئن ہو کر ریاست کے تحفظ کے مفاد میں ایسی تحقیقات کرنا قرینِ مصلحت نہیں ہے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ صدر کو بذاتِ خود اس عمل کو کرنا چاہیے کیونکہ

اِس اختیار کی تفویض نہیں ہو سکتی ہے۔ مگر جملہ متذکرہ بالا امور پر صدر کو وزیروں کی کونسل کے مشورے کی بنا پر عمل کرنا ہوتا ہے۔ دفعہ ۲۱۷ (۲) کے تحت کسی ہائی کورٹ کے جج کی عمر کے متعلق فیصلہ کرنے کی غرض سے صدر اپنے وزیروں سے امداد لے سکتا ہے تاکہ عملیہ کے اثرات سے عدلیہ آزاد رہے۔ صدر کا سرکاری ملازمین سے نوٹسوں کی تعمیل اور اس کو بھیجے ہوئے مراسلات کو لینے میں امداد لینا کوئی قابلِ اعتراض امر نہیں ہے۔

یہاں یہ کہہ دینا مناسب ہوگا کہ دفعہ ۷۷ کی ریاستی جوابی تجویز دفعہ ۱۶۶ میں ہے۔ ان میں سے کسی ایک تجویز کے متعلق عدالتوں کا قائم کیا ہوا اصول دوسری تجویز پر قابلِ اطلاق ہوگا۔

## مرکزی حکومت طریقۂ کار کے قواعد

پارلیمنٹ کے بہت سے قوانین مرکزی حکومت کو اختیار دیتے ہیں۔ لاشخصی جماعت ہوتے ہوئے حکومت قانون سے قائم کی ہوئی مشینری کے ذریعہ اور قائم کیے ہوئے طریقے سے ہی عمل کر سکتی ہے۔ اصطلاح "حکومت ہند" کی دستور میں تعریف نہیں کی گئی ہے بلکہ فقرہ ہائے عام ایکٹ ۱۸۹۱ میں اصطلاح "حکومت ہند" سے مراد "صدر" ہے، لہذا قانونی نقطۂ نظر سے کوئی فرق نہیں پڑتا اگر اختیار حکومت ہند کو یا صدر کو دیا جائے۔ اس کی کوئی معقول وجہ نہیں معلوم ہوتی کہ چند موضوعہ قوانین میں حکومت ہند کے بجائے "صدر" کی اصطلاح استعمال کی گئی ہے۔ ایک وجہ یہ سمجھ میں آتی ہے کہ جب کبھی کسی حکم میں زیادہ وقار یا باضابطگی پیدا کرنا ہو یا جب دستوری امور سے برتنا ہو وہاں اصطلاح "صدر" استعمال کی جاتی ہے۔

مرکزی حکومت کو اختیار دینے سے یہ مفہوم نہیں ہے کہ ہر معاملہ پر وزیر ہی عمل کرے۔ بہت زیادہ معاملات پر سرکاری ملازمین عمل کرتے رہتے ہیں اور ایسا کرنا دفعہ ۷۷ (۳) کے تحت صدر کے بنائے ہوئے قواعد سے ممکن ہو گیا ہے، اس دفعہ کے تحت صدر نے حکومت ہند (تقسیم امور) قواعد ۱۹۶۱ اور کام کی کارروائی کے قواعد جن کو طریقہ کار کے قواعد بھی کہتے ہیں وضع کیے۔ یہ قواعد ہر ایک وزارت کو سپرد کیے ہوئے امور کی صراحت کرتے ہیں۔ طریقۂ کار کے قواعد وزیر سے ماتحتان کی تحتی تقسیم کی بابت تجویز کرتے ہیں۔ حکومت نے ان قواعد کو پردۂ راز میں رکھا جس کی کوئی معقول وجہ نہیں معلوم ہوتی۔ ہاں عدالتوں کے سامنے جب کبھی ان کی ضرورت پڑتی ہے وہ پیش کیے جاتے ہیں۔

انتظامی اختیارات کی تحتی تقسیم کو سمجھنے کے لیے حکومتِ ہند کے نظام کی مختصر کیفیت بیان کی جا رہی ہے۔

حکومت ہند (تقسیم امور) قواعد کے تحت صدر حکومت کے امور کی تقسیم وزیر اعظم کے مشورے سے ہر ایک وزارت کے درمیان کر کے ان کی صراحت کرتا ہے۔ اصطلاح "وزارت" میں حکومت ہند کا محکمہ بھی شامل ہے۔ ایک وزیر کے سپرد ایک وزارت یا اس کا ایک جز یا ایک سے زیادہ وزارتیں کی جاتی ہیں۔ ہر ایک وزیر وزیر کابینہ نہیں رہتا۔ ہر ایک وزارت کا سربراہ وزیر کابینہ نہیں ہوتا بلکہ وزیر ریاست ہو سکتا ہے۔ کام کی مقدار کا لحاظ رکھتے ہوئے ایک وزیر کابینہ کی امداد کے لیے ایک وزیر ریاست اور یا ایک یا زیادہ نائب وزیر ہوتے ہیں۔ وزیر ریاست کا رتبہ نائب وزیر سے بالاتر ہوتا ہے۔ مگر ان میں سے کوئی وزیر کابینہ نہیں ہوتا۔ وزارت کا نظام حسب ذیل ہے:-

ہر وزیر اپنے عمل یا ذمہ داری کے دائرے میں پالیسی قائم کر کے اس پر عمل کرنے اور اس پر نظر ثانی کرنے کا ذمہ دار ہوتا ہے۔

عموماً حکومتِ ہند کا سکریٹری وزارت کا انتظامی ہیڈ ہوتا ہے۔ وہ وزارت کی اندرونی پالیسی یا انتظامی امور سے متعلق وزیر کا خاص صلاح کار ہوتا ہے۔

جب کسی وزارت میں کام کی اتنی زیادتی ہو جاتی ہے کہ ایک سکریٹری اس کو نہیں سنبھال سکتا تو ایک دو اجزا قائم کر دیے جاتے ہیں اور ہر جز کا چارج ایک جوائنٹ سکریٹری کو دیدیا جاتا ہے۔ ایسی صورت میں جوائنٹ سکریٹری کو اپنے جز کے متعلق سکریٹری کی وزارت کے متعلق مجموعی ذمہ داری کے تابع زیادہ سے زیادہ آزادانہ اختیار دے دیا جاتا ہے۔

وزارت کو سپرد کیے ہوئے امور کے مستعدی اور قابلیت سے برتنے کی غرض سے وزارت حلقوں۔ شاخوں اور شعبوں میں تقسیم کر دی جاتی ہے۔ ہر شعبہ ایک شعبہ کے افسر کے چارج میں ہوتا ہے اور وہ متعدد معاونین اور کلرکوں پر مشتمل ہوتا ہے۔ یہ شعبہ اس کو سپرد کیے ہوئے امور کو برتتا ہے۔ ایک شاخ جو عموماً دو شعبوں پر مشتمل ہوتی ہے ایک انڈر سکریٹری کے چارج میں ہوتی ہے۔ عام طور سے دو شاخوں پر مشتمل ایک حلقہ ہوتا ہے جو ایک نائب وزیر کے چارج میں دیا جاتا ہے۔

جب حکومت کی پالیسی پر عمل درآمد کرنے کے لیے لامرکزی صورت پیدا کرنی ہو تو وزارت کے تحت ضمنی ادارے جن کو منسلک اور ماتحت دفتران کہتے ہیں قائم کیے جا سکتے ہیں۔ منسلک دفتر

اپنی وزارت کی قائم کی ہوئی پالیسی پر عمل درآمد کرنے کی غرض سے انتظامی ہدایات جاری کرنے کا ذمہ دار ہوتا ہے۔ اس کے پاس تکنیکی علم بھی ہوتا ہے جس کی بنا پر وہ وزیر کو اس کے سامنے زیر غور معاملات کے تکنیکی پہلو پر صلاح دیتا ہے۔ ماتحت دفتر ان علاقائی اداروں یا حکومت کے فیصلوں کی تفصیلی تعمیل کی ذمہ دار ایجنسیوں کے طور پر عمل کرتے ہیں وہ زیادہ تر منسلک دفتر کی ہدایت کے تحت مگر جہاں کام بہت زیادہ نہ ہو براہ راست وزارت کے تحت عمل کرتے ہیں۔

طریقہ کار کے قواعد کے تحت جیسا کہ عدالتی فیصلوں سے ظاہر ہوتا ہے، حکومت کے کام کے طریقے کی بابت مندرجہ ذیل نتائج نکالے جاسکتے ہیں۔ وزارت کو سپرد کیے ہوئے امور کو عام طور سے اسی وزارت کا وزیر نپٹاتا ہے یا اس کی ہدایت کے تحت برتے جاتے ہیں، بجز اس صورت کے جب کسی معاملے کو وزیر اعظم یا کابینہ یا کابینہ کی کسی کمیٹی میں پیش کرنے کی ضرورت ہو متعلقہ وزیر قائمہ احکام کے ذریعہ اپنی وزارت کے سرکاری افسران کو ایسی ہدایات دے سکتا ہے جن کو وہ ٹھیک خیال کرے۔ عملی صورت یہ ہے کہ ہر وزارت کے زیادہ تر امور کو اس کے افیسران نپٹاتے ہیں صرف مخصوص معاملات وزیر کے غور کے لیے پیش کیے جاتے ہیں۔ ہدایات کے بموجب ان معاملات کو جن میں اختیار تمیزی کا استعمال نہ کرنا ہو شعبہ کا افسر انڈر سکریٹری، نائب سکریٹری، جوائنٹ سکریٹری یا سکریٹری ایک دوسرے سے آزاد رہتے اور اپنے اعلیٰ افسر کی ہدایت کے مطابق نپٹاتے ہیں۔ ہر صورت میں فیصلہ یا حکم حکومت کا متصور ہوتا ہے۔

گوداوری بنام ریاست مہاراشٹرا[1] میں انسدادی نظر بندی کے ایک حکم پر جس میں درج تھا کہ حکومت مطمئن ہے کہ نظر بند کر دینا چاہیے، اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ متعلقہ قانون کے تحت ریاستی حکومت کا مطمئن ہونا درکار ہے لہٰذا گورنر کا اطمینان ہونا چاہیے۔ سپریم کورٹ نے اس حکم کو جائز قرار دیتے ہوئے کہا کہ وزیر اعلا نے وہ حکم خود صادر کیا تھا اور وہ کام کے طریقہ کار کے بموجب اس محکمہ کا وزیر تھا۔

حصول آراضی ایکٹ ۱۸۹۴ کی دفعہ ۶ کے تحت کسی جائیداد کو حاصل کیا جاسکتا ہے اگر حکومت کی رائے میں اس کو حاصل کرنا چاہیے۔ یہ بحث کی گئی کہ یہ عمل ریاست کے گورنر کو کرنا

---

1128 - SC - 1964 - A.I.R ا

چاہیے تھا، سکریٹری کو نہیں۔۔۔۔ عدالت نے اعتراض کو نامنظور کر دیا اور کہا کہ کام کے طریقے کے تحت سکریٹری کو اختیار دیا گیا تھا اور اس کا فیصلہ حکومت کا فیصلہ متصور ہوگا۔[1]

ایک معاملہ میں انسدادی نظر بندی کا حکم مغربی بنگال کی حکومت کے سکریٹری نے دیا تھا۔ اس وقت وہ ریاست صدر کے زیر حکومت تھی۔ عدالت نے اس حکم کو باطل قرار دیتے ہوئے کہا کہ جب ریاست صدر کے زیر حکومت ہو اس وقت وزیروں کے متعلق کام کے طریقے کے قواعد کا اطلاق نہیں رہ جاتا۔

# احکام کی تصدیق

جیسا کہ اوپر کہا جا چکا ہے دفعہ ۷۷ (۱) کے تحت حکومت کے عملیہ عمل واضح طور سے صدر کے نام سے کیے ہوئے ظاہر کیے جاتے ہیں۔ دفعہ ۷۷ (۲) کے تحت صدر احکام اور دستاویزات کی تصدیق کے متعلق قواعد بنا سکتا ہے۔ لہٰذا صدر نے تصدیق (احکام اور دیگر دستاویزات) فرمان جاری کیا۔ ان قواعد کا قاعدہ ۲ (الف) تجویز کرتا ہے کہ جملہ احکام اور دستاویزات حکومت ہند کے سکریٹری، جوائنٹ سکریٹری، نائب سکریٹری، انڈر سکریٹری، معاون سکریٹری کے دستخط سے صادر کیے جائیں گے اور ان کی تکمیل ہوگی۔ جب ایک حکم صدر کے نام سے صادر کیا ہوا ظاہر کر دیا جائے اور اس کی تصدیق کسی با اختیار مقتدر نے کر دی ہو تو وہ حکومت کا حکم ہو جاتا ہے اور اس پر اس بنا پر کہ وہ صدر کا صادر کیا ہوا حکم یا تکمیل کی ہوئی دستاویز نہیں ہے۔ کوئی اعتراض نہیں کیا جا سکتا ہے۔ اس قاعدہ کے عمل کو ایک مقدمہ کا حوالہ دیکر واضح کیا جا سکتا ہے۔

دستور کی دفعہ ۳۵۹ (۱) کے تحت صدر کو بنیادی حقوق کو معطل کر دینے کا اختیار ہے۔ دفعہ ۱۴- ۲۱- ۲۲ کو معطل کرنے کا حکم صدر کے نام سے مگر حکومت ہند کے نائب سکریٹری کے دستخط کے تحت جاری کیا گیا۔ اس عذر کو نامنظور کرتے ہوئے کہ یہ نہیں کہا جا سکتا تھا کہ خود صدر مطمئن تھا، عدالت نے کہا کہ دفعہ ۷۷ کے تحت تصدیق شدہ حکم کے خلاف عدالت میں اس بنا پر اعتراض نہیں کیا جا سکتا کہ وہ صدر کا صادر کیا ہوا حکم نہ تھا۔[2]

---

[1] A.I.R 1968 SC 1968

[2] A.I.R 1966 657. A.I.R 1961 SC 221

آئی۔ جی جوشی بنام ریاست گجرات میں سپریم کورٹ نے توجہ دلائی کہ باقاعدہ تصدیق کیے ہوئے حکم کی تائید میں حلف نامہ داخل کرنے کی ضرورت نہیں اِس معاملہ میں عدالت نے کہا:

"حکم کے جواز پر اِس بنا پر اعتراض نہیں کیا جا سکتا ہے کہ وہ صدر کا صادر کیا ہوا حکم نہیں تھا، اگر حکومت نے اپنے کو دستور کے پردے میں چھپا لیا تھا تو یہ مشتبہ امر ہے کہ اپیلانٹ کامیابی کے ساتھ اس پردے کو صرف یہ کہہ کر ہٹا سکے کہ حکومت نے اس حکم کو نہیں صادر کیا تھا یا یہ کہ ضروری فیصلہ بغیر متعلقہ واقعات کو بیان کیے ہوئے دیا گیا۔ اس دستور کی تجویز کے اضافہ میں سرکاری عمل کے باقاعدہ ہونے کا قیاس بھی ہے۔"

دفعہ ۷۷(۱) اور (۲) یا دفعہ ۱۶۶ کی تعمیل کرتے وقت یہ کافی ہے کہ تجاویز کے نفس معاملہ کی تعمیل ہو جائے اور اس کی ضرورت نہیں کہ حکم ان تجاویز کے فقروجات کی لفظ بہ لفظ مطابقت میں ہو۔

ریاست بمبئی بنام پرشوتم جوگ میں زیرِ غور حکم کی تمہید اور اصل جز میں الفاظ "بمبئی کی حکومت" استعمال کیے گئے تھے بجائے لفظ "گورنر" کے لیکن اخیر فقرے میں "بمبئی کے گورنر کے حکم سے" درج کر دیا گیا تھا۔ اور بمبئی کی حکومت کے سکریٹری نے دستخط کیے تھے جو گورنر کے احکام کی تصدیق کرنے کے قواعد کے تحت مجاز تھا۔ سپریم کورٹ نے کہا کہ دستور کی تجویز کے مطالبات کی تعمیل ہو گئی۔ حکم کے اثباتی جز میں لفظ گورنر کا استعمال کرنا لازم نہ تھا۔ مزید یہ کہ الفاظ "گورنر کے حکم سے" ظاہر کرتے ہیں کہ سکریٹری گورنر کے نام سے عمل کر رہا تھا۔ عدالت نے مزید یہ کہا کہ "ہماری رائے میں دستور کی تجویز کا یہ منشا نہیں ہے کہ جادو کے منتر کی طرح کوئی معین الفاظ دہرائے جائیں۔"

حکم کی شکل اور اسلوب بیان کے متعلق تجویز ہدایتی ہے نہ کہ حکمی، ایک حکم جو مطلوبہ شکل سے مناسب طور سے بھی مطابقت نہ کرتا ہو بادی النظر میں باطل نہ ہوگا اگرچہ وہ اس بنا پر اعتراض کیے جانے سے کہ وہ حکم گورنر کا صادر کیا ہوا نہیں ہے برأت نہ پا سکے گا۔ اس کا جواز تسلیم کیا جا سکتا ہے اگر بیرونی شہادت سے ظاہر ہو کہ فیصلہ با مجاز مقتدر نے کیا تھا۔ عدالتیں

---

317. SC. 1952 A.I.R.[1]

ایسے حکم کو باطل قرار دینے میں تامل نہ کریں گی جو طریقہ کار کے قواعد کی مطابقت میں نہ صادر کیا گیا ہو۔ مگر ایسی صورت میں اس امر کو اثباتی طور سے ثابت کرنے کا بار ثبوت حکومت پر ہے کہ اس حکم کو با مجاز مقتدر نے دستور کی دفعہ ۱۶۶ کے تحت بنائے ہوئے قواعد کے مطابق صادر کیا تھا۔

بسا اوقات حکم کو اس کا صادر کرنے والا مقتدر خود فریقوں کے پاس ارسال نہیں کرتا بلکہ رائج انتظامی معمول کے تحت کوئی ماتحت مقتدر ایسا کرتا ہے۔ ایسی صورت میں خط اس شکل میں لکھا جاتا ہے: "مجھ کو ہدایت ملی ہے"۔ یہ کوئی بیجا طریقۂ عمل نہیں ہے۔

بجا طور سے تصدیق کیے ہوئے حکم کے خلاف کس حد تک اعتراض کیا جا سکتا ہے۔ بجا طور سے واضح اور تصدیق شدہ حکم کے خلاف دفعہ ۱۶۶ (۲) کی تجاویز کے تحت اعتراض نہیں کیا جا سکتا ہے کہ وہ صدر کا صادر کیا ہوا حکم نہیں ہے۔ پھر بھی دیگر وجوہ پر وہ قابل اعتراض ہو سکتا ہے۔ جیسے کہ حکم صادر کرنے کے متعلق شرط ماقبل پوری نہیں ہوئی۔ یا یہ کہ قدرتی انصاف کے اصول نہیں اختیار کیے گئے جہاں ان کو اختیار کرنا تھا۔ یا یہ کہ وہ قانون کے مطابق نہیں صادر کیا گیا یا یہ کہ اس کو قواعد کے بموجب با اختیار مقتدر نے جاری نہیں کیا۔ اس سلسلہ میں شہنشاہ بنام ستبھ ناتھ بنرجی[1] کا معاملہ مفید مطلب ہے۔ وہ معاملہ چند اشخاص کی انسدادی نظر بندی کے متعلق تھا۔ نظر بندی کے حکم میں یہ الفاظ تھے "جبکہ گورنر مطمئن ہے"۔ وغیرہ۔ سوال یہ اٹھا کہ آیا نظر بندی کا حکم صادر کرنے کی شرط ماقبل جو حکم صادر کرنے والے مقتدر کا اطمینان تھی پوری ہوئی یا نہیں۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ اس حکم میں درج واقعات کے صحیح ہونے کا قیاس ہے اور ان کو غلط ثابت کرنے کا بار ثبوت اعتراض کنندہ پر ہے مگر پریوی کونسل نے کہا کہ اگرچہ نظر بندی کے حکم پر با مجاز مقتدر نے دستخط کیے تھے پھر بھی مقتدر نے یہ طریقۂ معمول حکم صادر کر دیا تھا۔ اپنے دماغ کو استعمال نہیں کیا تھا اور پولیس کی سفارش پر بطور مشین عمل کیا تھا اور مطمئن ہونے کے لیے کہ نظر بندی کا حکم صادر کرنا حق بجانب ہے اپنے سامنے موجود مواد پر غور نہیں کیا تھا۔ لہذا ایسے حکم کی شرط ماقبل پوری نہیں ہوئی اس وجہ

---

[1] 3 I.T. – S.C. 1951 A.I.R. 65

سے وہ حکم باطل قرار دیا گیا۔

گلاٹی کے معاملہ میں ایک باقاعدہ تصدیق شدہ حکم کو عدالت نے باطل قرار دیا کیونکہ وہ امر بظاہر عدالتی تھا اور قدرتی انصاف کے اصول اختیار نہیں کیے گئے تھے۔ وہ حکم باطل قرار دیا جا سکتا ہے جس کو با مجاز مقتدرہ نے صادر نہ کیا ہو۔ لیکن اس موضوع پر اعتراض کرنے والے کی دشواریاں کو بھی سمجھ لینا چاہیے۔ اس کو اس کے لیے بارِ ثبوت کا انجام دینا دشوار ہوتا ہے کیونکہ نزاعی حکم کے متعلق واقعات کا علم صرف حکومت کو ہی ہوتا ہے۔

حصولِ آراضی ایکٹ کی دفعہ ۶ (۱) ایک غیر معمولی تجویز ہے کیونکہ اس نے خود اس مقتدر کو مقرر کر دیا جو حکومت کی جانب سے دستخط کر سکتا ہے سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ تصدیق کے معاملہ میں قواعد جملہ سکریٹریوں کو ایک ہی سطح پر رکھ دیتے ہیں۔ ایک انڈر سکریٹری تصدیق کر سکتا ہے اگرچہ اس کو سکریٹری کے اختیارات نہ بھی حاصل ہوں۔

## صراحت کیا ہوا مقتدر اور حکومت

کسی ایسے صراحت کیے ہوئے مقتدر کا اپنے اختیار کی تحتی تفویض کرنا جس کو ایکٹ یا حکومت نے قواعد کے سوا دیگر طور سے اختیار دیا ہو متعدد ایسے سوالات پیدا کرتا ہے جو اس وقت تک ذکر کیے ہوئے معاملات سے مختلف ہیں، دستور کی دفعہ ۵۳ (۳) پارلیمنٹ کو صدر کے علاوہ دیگر مقتدران کو بھی اختیار دینے کا اختیار دیتی ہے۔ لہذا بہت سے قوانین نے نامزد مقتدران کو اختیار دیا ہے۔ نامزد مقتدر شخص واحد ہو سکتا ہے یا ایک جماعت۔ تحتی تفویض کا عام اصول DELIGATUS NON - POLEST DELIGARE کا اطلاق اسی صورت پر بھی ہوتا ہے۔

گنپتی سنگھ جی بنام ریاست اجمیر، میں چند قواعد جاری کرنے کا اختیار کمشنر کو دیا گیا تھا۔ مگر اس نے اس اختیار کی تفویض ضلع مجسٹریٹ کو کر دی، سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ کمشنر کا تحتی تفویض کا عمل متجاوز نما اختیار تھا، ایسی تحتی تفویض اس صورت میں کی جا سکتی ہے، جب ایکٹ ایسی تحتی تفویض کرنے کا اختیار دے۔

---

- 188 . SC . 1955 . A.I.R ء — 308 - SC . 1959 . A.I.R . ء

# تحتی تفویض کی واضح اجازت

تحتی تفویض کی واضح اجازت دینے والی مختلف اقسام کی متعدد تجاویز ہیں۔ مثلاً وہ شخص جس کو اختیار دیا گیا ہو اپنے اختیار کی تحتی تفویض دیگر شخص کو کر سکتا ہے۔ اس کی ایک مثال یو۔ پی (عارضی) کرایہ اور بے دخلی پر قابو ایکٹ، ۱۹۴۷ ہے، جو تجویز کرتا ہے کہ کوئی شخص بے دخلی کی نالش نہیں دائر کر سکتا، بجز ضلع مجسٹریٹ کی اجازت کے یا اس شخص کی اجازت کے جس کو ضلع مجسٹریٹ نے ایکٹ کے تحت اپنے کچھ اختیارات دیدیے ہوں۔ اس قسم کی تحتی تفویض کی تجویز لازمی اشیاء ایکٹ ۱۹۵۵ کے تحت کنٹرول احکام میں بھی ملتی ہے۔

چند حالات میں ایسی تجاویز دستور کی دفعہ ۱۹ کے تحت ناقص قرار دی گئی ہیں کیونکہ وہ اس دفعہ سے دی ہوئی آزادی پر غیر معقول پابندیاں عائد کرتی تھیں۔ سچانند[1] بنام مغربی بنگال میں مغربی بنگال سافٹ کوک کی تقسیم ایکٹ ۱۹۵۵ ڈائرکٹر یا ضلع مجسٹریٹ کو اپنے اختیار کی کسی شخص کو تحتی تفویض کی اجازت دیتا تھا۔ ایسی تجویز تجارت اور بیوپار کی آزادی پر غیر معقول پابندی عائد کرنے والی قرار دی گئی۔ اس اصول کی کہ اس شخص کی حیثیت جس کو اختیار دیا جائے کسی قانون کے معقول ہونے کی جانچ کے لیے غور طلب عنصر ہے، سپریم کورٹ کے چند فیصلوں سے ہلکی سی تائید ملتی ہے۔ مگر سونے پر (قابو) ایکٹ ۱۹۵۸ کے حوالہ سے سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ حکومت سے توقع کی جاتی ہے کہ وہ مناسب اور ذمہ دار اشخاص کو اختیار تفویض کرے گی۔

اکثر قانونی تجاویز ایسے شخص کو تحتی تفویض کیے جانے کی اجازت دیتی ہیں جو صراحت کیے ہوئے عہدہ سے کم عہدہ کا نہ ہو۔ مثلاً دفاع ہند ایکٹ ۱۹۶۲ مرکزی حکومت کو ایسے قواعد بنانے کا اختیار دیتا ہے جس کی رو سے اشخاص کو نظربند کرنے کا اختیار ایسے مقتدر کو دیا جائے جو عہدے میں ضلع مجسٹریٹ کے عہدے سے کم نہ ہو۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۴۰ ریاستی حکومت کو اختیار دیتی ہے کہ وہ اپنے اختیار کی تحتی تفویض اپنے ماتحت کسی افسر

---

[1] 521. 64. C. W. N. 705. S.C., 1961 A.I.R.

یا مقتدر کو کر سکتی ہے۔ یہ قرار پایا ہے کہ زائد ضلع مجسٹریٹ کا نظر بندی کے متعلق اختیار کا استعمال کرنا غیر قانونی ہے کیونکہ ایسے اختیار کی تحتی تفویض ضلع مجسٹریٹ کے برابر کے عہدہ کے مقتدر کو ہی کی جا سکتی ہے۔

مزید یہ کہ کوئی قانون تجویز کر سکتا ہے کہ اختیار کی تحتی تفویض صرف صراحت کیے ہوئے مقتدر کو کی جائے۔ مثلاً کمپنی ایکٹ ۱۹۵۶ تجویز کرتا ہے کہ مرکزی حکومت اپنے اختیار کی تحتی تفویض کمپنی کے قانونی بورڈ کو کر سکتی ہے۔

بیرین کیمیکل لمیٹڈ بنام کمپنی کا قانونی بورڈ[1] میں مرکزی حکومت کے بنائے ہوئے قواعد کے تحت بورڈ کے چیرمین کو اختیار دیا گیا تھا کہ وہ غور طلب امور کو اپنے اور دیگر ممبران کے درمیان تقسیم کر دے اور ان امور کو مخصوص کر دے جن پر بورڈ مشترکہ طور سے غور کرے۔ چیرمین نے اپنے حکم کے ذریعہ جملہ اختیارات خود ہی لے لیے۔ (۱ تین بر خلاف دو) کی کثرت رائے سے دیے ہوئے فیصلہ کی رو سے چیرمین کے اس عمل میں کوئی نقص نہیں پایا گیا حالانکہ ایکٹ کے تحت تحتی تفویض صرف بورڈ کو ہی کی جا سکتی تھی۔ جسٹس شیلاٹ نے اس فیصلہ سے اختلاف کرتے ہوئے اپنی تجویز میں کہا کہ ایکٹ نے بورڈ کو تحتی تفویض کیے جانے کی اجازت دی تھی لہذا تفویض کیے ہوئے ایسے اختیار کا استعمال بورڈ ہی کر سکتا تھا اس کے اجزاء نہیں کر سکتے تھے۔ لیکن ایسا کشادہ نظریہ جو اس معاملے میں کثرت رائے نے اختیار کیا سپریم کورٹ[2] کے دیگر معاملات کے فیصلوں میں نہیں ملتا ہے۔

ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۰ (۱) ہر ایک ضلع میں ایک ضلع مجسٹریٹ کے تقرر کی تجویز کرتی ہے۔ تحتی دفعہ (۲) تجویز کرتی ہے کہ ریاستی حکومت ایک زائد ضلع مجسٹریٹ کا تقرر کر سکتی ہے اور اس کو ضلع مجسٹریٹ کے اس ضابطہ یا دیگر قانون کے تحت حاصل اختیارات یا ان میں سے چند دے سکتی ہے۔ دفعہ ۱۰ (۳) کی رو سے زائد ضلع مجسٹریٹ چند اغراض کے لیے ضلع مجسٹریٹ کا ماتحت ہوگا۔ سینٹرل ٹاکیز[3] کے معاملے میں زائد ضلع مجسٹریٹ کا صادر کیا ہوا حکم جائز قرار دیا

---

1619. SC. 1965. A.I.R [1]

296. SC. 1967. A.I.R [2]

495. SC R. 3 (1961) [3]

گیا کیونکہ ضلع مجسٹریٹ کو اپنے اختیارات زائد ضلع مجسٹریٹ کو عطا کرنے کا اختیار تھا اور ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۰ (۲) کی بنا پر بھی وہ جائز قرار پایا۔ لیکن عجائب سنگھ[1] کے معاملے میں جس کا ذکر اوپر کیا گیا ہے اس کے خلاف رائے ظاہر کی گئی ہے۔

ایک دیگر معاملے[2] میں ایک دکان پر زائد ضلع مجسٹریٹ نے جس کو ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۰ (۲) کے تحت ضلع مجسٹریٹ کے جملہ اختیارات حاصل تھے دخل حاصل کیا۔ وہ حکم باطل قرار دیا گیا کیونکہ اگرچہ زائد ضلع مجسٹریٹ کو ضلع مجسٹریٹ کے جملہ اختیارات حاصل تھے، پھر بھی وہ عہدے میں ضلع مجسٹریٹ کے برابر نہیں تھا۔ عدالت نے کہا کہ دخل حاصل کرنے کا اختیار بہت سنگین ہے۔ اس کو واجب عہدہ اور حیثیت کے مقتدر کو ہی استعمال کرنا چاہیے۔

ان معاملات سے ظاہر ہوتا ہے کہ کسی ایکٹ کے تحت تحتی تفویض کی اجازت کی کشادہ تعبیر کیا جانا تفویض کیے ہوئے اختیار کی ماہیت پر منحصر ہے۔

کسی مقتدر کو اپنے ماتحت کو تحتی تفویض کرنے کا اختیار دینے کا طریقہ یہ ہے کہ اس مقتدر کی تعریف کر دی جائے اور اس تعریف میں ماتحت کو شامل کر دیا جائے۔ لہذا درآمد کنٹرول حکم ۱۹۵۵ نے درآمد و برآمد کے چیف کنٹرولر کی تعریف میں جوائنٹ چیف کنٹرولر اور ڈپٹی چیف کنٹرولر کو شامل کر دیا۔ مگر یہ ایک بہت بھونڈا طریقہ ہے۔ ان مقتدران میں ترتیب مراتب ہے۔ اور محکمہ کے اندر ایک کے حکم سے دوسرے کو اپیل کی جا سکتی ہے اگر مفروضہ قانون سے یہ جملہ مقتدران ایک ہی حیثیت اور درجہ کے بنا دیے جائیں تو یہ سمجھ میں آنے والی بات نہیں ہے کہ ایک کے خلاف دوسرے کو اپیل کیسے کی جائے۔ مگر اس کا یہ مفہوم ہو سکتا ہے کہ چند اغراض کے لیے یہ جملہ مقتدران ایک ہی رتبے کے متصور ہوں گے اور چند کے لیے مختلف عہدوں کے۔ اس معاملے میں ایک واضح طریقہ یہ ہو سکتا ہے کہ بجائے ان کو تعریف میں شامل کرنے کے چیف کنٹرولر کو اپنے ماتحت کو تحتی تفویض کرنے کا اختیار دے دیا جائے۔

---

[1] 1619 - SC. 1965. A.I.R
[2] 483. SC. 1969. A.I.R.

# معنوی طور سے تحتی تفویض کرنے کا اختیار

چند صورتوں میں حکومت نے اپنے قانونی اختیار کی اپنے ماتحت مقتدران کو تحتی تفویض کر دی ہے، حالانکہ ایکٹ میں ایسا کرنے کا کوئی واضح اختیار نہ تھا۔ مثال کے طور پر درآمد و برآمد (کنٹرول) ایکٹ، ۱۹۴۷ کی دفعہ ۳ کے تحت مرکزی حکومت سرکاری گزٹ میں شائع کیے ہوئے حکم کے ذریعہ درآمد اور برآمد کی ضابطہ بندی کر سکتی ہے۔ اس بنا پر حکومت نے درآمد (کنٹرول) حکم ۱۹۵۵ جاری کیا۔ وہ حکم درآمد اور برآمد کے چیف کنٹرولر کو اور دیگر لائسنس دینے والے مقتدران کو مال کی درآمدگی کے لیے درآمد لائسنس دینے کا اختیار دیتا تھا۔ سی۔ٹی۔ اے بنام لوہیا میں مرکزی حکومت کی اس تجویز پر اعتراض کیا گیا مگر یہ تحتی تفویض جائز قرار دی گئی اس بنا پر کہ مرکزی حکومت بذات خود لائسنس نہیں دیتی ہے بلکہ قانونی اثر رکھنے والی تجویز کے تحت لائسنس دینے کا اختیار کسی مقتدر کو دیا جاتا ہے مگر عدالت نے اس خاص مسئلے پر غور نہیں کیا کہ آیا حکومت کو اختیار دینے والی قانونی تجویز اس عمل کی تحتی تفویض کرنے کا اختیار دیتی تھی یا نہیں۔ یہ ضرور ہے کہ تحتی تفویض کے اختیار کو عام قانونی تجویز سے معنوی طور سے اخذ کیا جا سکتا تھا کیونکہ ضابطہ بندی کے اختیار میں مال کی درآمد اور برآمد پر قابو رکھنے کے لیے کسی مشینری کا قائم کرنا شامل ہو سکتا تھا۔ مزید یہ کہ اس معاملہ میں حکومت نے تحتی تفویض اپنے انتظامی اختیار کے استعمال میں نہیں کیا تھا بلکہ اختیار قانون سازی کی تفویض کے تحت کیا تھا کیونکہ درآمد اور برآمد حکم ایک تفویضی قانون تھا۔

چند معاملات میں اسی قسم کے مسائل دیگر صورتوں میں پیدا ہوئے۔ لازمی رسد (عارضی اختیارات) ایکٹ ۱۹۴۶ کے تحت مرکزی حکومت ایکٹ کے تحت حاصل شدہ اختیارات کی صوبائی (اب ریاستیں) حکومتوں کو تفویض کر سکتی تھی۔ کیا صوبائی حکومت ان اختیارات کی مزید تحتی تفویض کر سکتی تھی؟۔ اس مسئلہ کی اس طور سے تشریح کی گئی ہے۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۳ کے تحت مرکزی حکومت نے صوبائی حکومت کو غذائی اشیا کے

---

لہ A.I.R. 1957 CAL. 83

متعلق احکام جاری کرنے کا اختیار دیا۔ اس اختیار کے تحت صوبائی حکومت نے ایک عام اطلاق رکھنے والا حکم جاری کر دیا اور چند اختیارات اپنے ماتحت مقتدرین کو دیدیے۔ بمبئی[1] کے ایک معاملے میں ایسے مقتدر کا صادر کیا ہوا حکم جائز قرار دیا گیا۔ مگر پنجاب[2] کے ایک معاملے میں ایسا حکم باطل قرار دیا گیا۔ پنجاب ہائی کورٹ نے اپنی رائے کے دو وجوہ ظاہر کیے۔ پنجاب کی حکومت خود مفوض علیہ تھی لہذا وہ اپنے اختیار کی تحتی تفویض نہیں کر سکتی تھی اور یہ کہ متعلقہ افسر کا صادر کیا ہوا حکم قانون سازی کی ماہیت کا تھا جس کو وہ نہیں صادر کر سکتا تھا۔

اس کے برخلاف بمبئی ہائی کورٹ نے یہ نظریہ اختیار کیا کہ حکومت کا حکم خود ہی قانون سازی کی ماہیت کا تھا۔ لہذا اس حکم کے تحت ماتحت افسران کو اختیارات دیے جا سکتے تھے۔ نیز یہ کہ چونکہ اس معاملہ میں افسر کا صادر کیا ہوا حکم قانون سازی کی ماہیت کا نہ تھا بلکہ انتظامی اور خصوصی اطلاق رکھنے والا تھا لہذا وہ پنجاب کے حکم کی طرح بغیر اختیار نہیں صادر کیا گیا تھا۔ بمبئی ہائی کورٹ نے صحیح رائے قائم کی کہ قانون سازی کی ماہیت کے حکم کے تحت صوبائی حکومت ماتحت افسران کو مزید اختیارات دے سکتی ہے۔ DALIGATUS NON-POLEST

کے اصول کا یہ مفہوم ہے کہ کسی قانونی تجویز کے نہ ہوتے ہوئے کوئی DELIGARE انتظامی جماعت اپنے اختیار کی مزید تفویض نہیں کر سکتی ہے۔ لیکن جب تحتی تفویض کا اختیار قانونی اثر رکھنے والے کسی حکم کے تحت دیا گیا ہو تو اس پر اعتراض کرنے کی کوئی گنجائش نہیں رہ جاتی۔ جب تک کہ مرکزی حکومت نے ریاست کو تفویض کرتے وقت شرط نہ عائد کر دی ہو کہ اس اختیار کی مزید تفویض نہ کی جائے گی۔ ایسی صورت میں تحتی تفویض کرنا دیئے ہوئے اختیار سے تجاوز کرنا ہوگا۔ مگر پنجاب ہائی کورٹ کی دی ہوئی دوسری وجہ کچھ جواز رکھتی ہے وہ یہ کہ متعلقہ افسر عام اطلاق رکھنے والا قانون سازی کی ماہیت کا حکم نہیں صادر کر سکتا تھا۔ ماتحت افسران انتظام کرنے کے لیے ہوتے ہیں اور حاصل شدہ اختیار کے تحت مخصوص حالات پر اطلاق رکھنے والے انتظامی ماہیت کے احکام جاری کر سکتے ہیں۔ مگر ان کو قواعد سازی کا اختیار دینا ایک بالکل دیگر امر ہے۔ اس کا نتیجہ یہ ہوگا کہ ملک میں انتشار پیدا

---

[1] A.I.R. 1969. BOM. 511.
[2] A.I.R. 1935. PUNJ. 1.

کرنے والی بہت سی چھوٹی چھوٹی قانون ساز ایجنسیاں قائم ہو جائیں گی اور اُن پر قابو رکھنا دشوار ہو گا۔

اس میں شک نہیں کہ انتظامی اختیار اور قانون سازی کے اختیار دونوں میں ہدایتی عنصر ہوتا ہے مگر قانون سازی کا اختیار زیادہ ہمہ گیر ہوتا ہے کیونکہ وہ آدمیوں کی کثیر تعداد کو متاثر کرتا ہے۔ جب کہ انتظامی اختیار صرف کسی اس مخصوص شخص کو متاثر کرتا ہے جس کے خلاف کوئی کارروائی کرنی ہو۔ لہٰذا جب ماتحت افسران کو اختیار دینا ہو تو ان کو قانون سازی کے اختیار کو عطا کرنے کی اجازت نہیں دینا چاہیے جب تک کہ ایسا اختیار دینے کا واضح اختیار ایکٹ نے نہ دیا ہو۔

یہاں یہ کہہ دینا بھی مناسب ہو گا کہ اگر کسی ایکٹ کے تحت مرکزی حکومت کو اپنے اختیار کی تفویض ریاستی حکومت کو کرنے کا اختیار نہ بھی ہو تو بھی ایسی تفویض دستور کی دفعہ ۲۵۸ (۱) کے تحت کی جا سکتی ہے۔ وہ دفعہ صدر کو اختیار دیتی ہے کہ وہ ریاست کی رضامندی سے یونین کے عملیہ دائرۂ اختیار میں آنے والے کسی امر کو اس ریاست کے سپرد کر سکتا ہے۔ اس تجویز سے بہت زیادہ کام لیا جا رہا ہے اور مرکز کے دائرے میں آنے والے بہت سے امور پر ریاست کے ذریعہ عمل ہو رہا ہے۔

مگر جینتی لال[1] کے معاملے میں رائے ظاہر کی گئی ہے کہ دفعہ ۲۵۸ (۱) کے تحت مرکزی حکومت صرف انتظامی ماہیت کے اختیارات کی تفویض کر سکتی ہے قانون سازی یا بظاہر عدالتی ماہیت کے اختیارات کی تفویض نہیں کر سکتی۔

## خود تفویض کنندہ مقتدر کا اختیار استعمال کرنا

جب وہ مقتدر جس کو جائز طور سے اختیار عطا کیا گیا ہو اس اختیار کی تحتی تفویض کر دے تو کیا وہ تفویض کنندہ اگر چاہے خود اس اختیار کو استعمال کر سکتا ہے؟۔ یہ سوال گوداوری ایس بار[2] و نیکار بنام ریاست مہاراشٹرا میں پیدا ہوا۔ حکومت نے دفاع ہند قواعد کے

---

[1] A.I.R. 1964 .SC. جسٹس وانچو کا اختلافی فیصلہ۔

[2] A.I.R. 1966 .SC. 1209. A.I.R. 1966 .SC. 140

تحت حاصل شدہ اختیار کی تحتی تفویض ضلع مجسٹریٹ کو کر دی۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ اس اختیار کو تحتی مفوض علیہ یا ریاستی حکومت استعمال کر سکتی تھی کیونکہ حکومت تحتی تفویض کی وجہ سے اس اختیار سے محروم نہیں ہوئی۔ اس سوال پر کہ کیا تحتی تفویض کنندہ تحتی مفوض علیہ پر پر قابو اور نگرانی رکھنے کے اختیار سے بھی محروم ہو جاتا ہے؟ بعد میں غور کیا جائے گا۔

## تحتی مفوض علیہ پر قابو

اب تحتی مفوض علیہ پر قابو کا سوال رہ گیا ہے جن اصولوں کا اطلاق کسی انتظامی افسر پر اپنے انتظامی قانون سازی یا بظاہر عدالتی اختیار کی بنا پر عمل کرنے کے متعلق ہوتا ہے انھیں جملہ اصولوں کا اطلاق تحتی مفوض علیہ پر بھی ہوگا۔ ایک بنیادی اصول یہ ہے کہ تحتی مفوض علیہ اپنے حاصل شدہ اختیار کے دائرے سے تجاوز نہیں کر سکتا۔ اگر تحتی تفویض مشروط ہو تو تحتی مفوض علیہ کو اس شرط کی پابندی کرنا لازم ہے ورنہ اس کا عمل دیے ہوئے اختیار سے تجاوز کر جائے گا۔ اس کی ایک مثال یہ ہے کہ لازمی رسد ایکٹ کی دفعہ ۳ (۱) کے تحت ریاستی حکومت کو اختیار دیتے وقت مرکزی حکومت نے یہ شرط عائد کی کہ حکم صادر کرنے کے قبل ریاستی حکومت کی رضامندی حاصل کرے گی۔ لہذا بغیر مرکزی حکومت کی رضامندی لیے ہوئے ریاستی حکومت کا صادر کیا ہوا حکم باطل قرار دیا گیا۔

مفوض علیہ اور تحتی مفوض علیہ کے درمیان تعلقات کا سوال دلچسپ اور پیچیدہ ہے۔ کس حد تک تفویض کنندہ تحتی مفوض علیہ پر نگرانی اور قابو رکھ سکتا ہے۔ ہند میں متعدد بار یہ سوال پیدا ہوا ہے کہ آیا تفویض کنندہ کو تحتی مفوض علیہ کے لیے اصول یا پالیسی قائم کر دینا چاہیے۔ عام اصول یہ ہے کہ بہت وسیع بغیر رہنمائی کی ہوئی اور غیر منضبط تفویض ناقص ہوتی ہے۔ ان اصولوں کی بنا بنیادی حقوق ہیں۔ تحتی تفویض پر بھی انھیں اصولوں کا اطلاق کرنے کی کوشش کی گئی ہے۔ اس مسئلہ پر غور ہو چکا ہے۔

## ہدایات جاری کرنا

آخری سوال یہ ہے کہ کیا تفویض کنندہ تحتی مفوض علیہ کو ایسی ہدایات جاری کر سکتا ہے جن پر وہ عام طور سے خاص زمرے کے جملہ معاملات کے متعلق یا کسی مخصوص معاملہ کی بابت عمل کرے۔ اس معاملے پر غور کرنے کے قبل بظاہر عدالتی مقتدران کو دیگر مقتدران

سے علیحدہ کردینا چاہیے کیونکہ ان کو ہدایات جاری کرنے سے قدرتی انصاف کی خلاف ورزی ہوتی ہے۔ یہاں انتظامی جماعتوں کے متعلق غور کیا جا رہا ہے۔ جس نظیر کا بار ہا حوالہ دیا گیا ہے وہ انگلینڈ کا معاملہ ہتھ بنام کلارک[1] ہے جس کے بموجب اختیار کی تفویض کرنے کی وجہ سے تفویض کنندہ اپنے اختیار سے محروم نہیں ہو جاتا ہے۔ ماتحت مقتدر پر نگرانی اور قابو رکھنے کا اختیار اس کے پاس رہتا ہے۔ اس نظریہ کے تحت مفوض علیہ اور ایجنٹ کے درمیان کوئی امتیاز نہیں کیا گیا۔

مگر بلیک پول کارپوریشن بنام لوکر[2] میں عدالت اپیل کا فیصلہ اس نظریہ کی تائید کرنے والا نہیں معلوم ہوتا ہے۔ اس معاملہ میں مفوض علیہ اور ایجنٹ کے درمیان واضح امتیاز قائم کیا گیا ہے اس معاملہ میں وزیر نے مکانات برائے تصرف دخل لینے کے اپنے اختیار کی تفویض بلیک پول کارپوریشن کو کر دی۔ یہ طے پایا کہ وزیر کے پاس کارپوریشن کو ہدایات جاری کرنے کا کوئی اختیار نہیں رہ گیا۔ اسکاٹ (SCOT) کی رائے میں ایجنسی کے اصولوں کا اطلاق تفویض کے معاملے پر نہیں ہوتا۔ لہٰذا کارپوریشن وزیر کا ایجنٹ نہیں متصور ہو سکتا اور تفویض کنندہ نے اپنے تمام اختیارات کھو دیے بجز ان کے جن کو اس نے تفویض کرتے وقت اپنے لیے محفوظ کر لیا ہو۔

بلیک پول کے معاملہ میں جو اصول قائم کیا تھا اس کی تائید سمن موٹر یونٹ لمیٹڈ بنام مزدور اور قومی خدمت کے وزیر[3] میں ملتی ہے اس معاملہ میں ایک وزیر نے قانون کی بنا پر اپنے اختیار کی تفویض ایک نامزد افسر کو کر دی اور پھر اس افسر پر انتظامی ہدایت جاری کر کے قابو رکھنا چاہا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ ایسا نہیں ہو سکتا کیونکہ اس وزیر کو ہدایات کے ذریعہ اس افسر پر قابو رکھنے کا اختیار نہیں تھا۔

بلیک پول کارپوریشن کے معاملہ میں قائم کیے ہوئے اصول کی تائید میں اور اس کے

---

[1] HUTH. V. CLARK ..... (1890) 25. Q.B.D. 391, 395

[2] BLACKPOOL CORIORATION V. LOCKER (1948) 1. K.B. 349.

[3] SIMS MOTOR UNIT LTD. V. MINISTER OF LABOR AND NATIONAL SERVCE (1962) 2 ALL. E.R. 201

خلاف بھی نظریات کا اظہار کیا گیا ہے۔ اس معاملہ کو بخوبی سمجھنے کے لیے اس امر کو دماغ میں رکھنا چاہیے کہ تفویض کا مقصد تفویض کنندہ کے کام کے بار کو ہلکا کرنا ہے۔ یہ مقصد ایک حد تک فوت ہو جائے گا اگر تفویض کنندہ مفوّض علیہ پر نگرانی اور قابو رکھتا رہے۔ مزید یہ کہ تفویض کنندہ مختلف اقسام کے امور میں مشغول رہتا ہے لہٰذا اس کو وہ ماہرانہ علم نہیں حاصل ہو سکتا جو مفوّض علیہ کو متواتر ایک ہی قسم کے امور کو برتنے سے حاصل ہو سکتا ہے۔ لہٰذا بہتر یہ ہے کہ مفوّض علیہ کو ان امور کو برتنے کے لیے آزاد چھوڑ دیا جائے نیز یہ کہ بہت زیادہ نگرانی اور قابو کی وجہ سے ماتحت افسر کی سرگرمی اور ذمّہ داری میں تخفیف ہو سکتی ہے اور یہ انتظام کے لیے مضرت رساں ہے۔ مزید یہ کہ مفوّض علیہ معاملات پر یکساں پالیسی کا اطلاق کر سکتا ہے مگر اس پر قابو رکھنے اور اس کے اختیار تمیزی میں مداخلت کرنے کی وجہ سے امتیاز پیدا ہونے کا احتمال ہو جاتا ہے۔ لہٰذا مفوّض علیہ کو اپنے حاصل شدہ اختیار کے استعمال کے متعلق آزاد رکھنا چاہیے۔

لیکن مفوض علیہ پر قابو اور نگرانی رکھے جانے کی تائید میں بھی بہت اہم وجوہ ہیں۔ تفویض کنندہ کا تحتی مفوّض علیہ کو عام ہدایت جاری کرنا ایک دیگر امر ہے۔ ایسی ہدایات تحتی مفوض علیہ کے مختلف افعال میں ہم آہنگی پیدا کرنے اور مختلف امور پر ایک ہی پالیسی کا اطلاق کروانے کی غرض سے ضروری ہوتی ہیں۔ اس ضرورت کا ذکر دیگر باب میں ہو چکا ہے۔

یہ سوال کہ آیا عام ماہیت کی ہدایات جاری کی جا سکتی ہیں قانونی دشواریوں سے خالی نہیں ہے۔ انتظامی سہولت اس معمول کو قائم رکھنے کی ایک وجہ کہی جاتی ہے۔ ان دشواریوں کو رفع کرنے کی غرض سے متعدد اقدام لیے جا سکتے ہیں۔ خود ایکٹ میں وقتاً فوقتاً حسب ضرورت ہدایات جاری کرنے کی تجویز کی جا سکتی ہے۔ اور تفویض کنندہ خود اپنے لیے مخصوص امور پر قطعی فیصلہ دینے کا اختیار محفوظ کر سکتا ہے۔ تفویض کیے ہوئے اختیار پر کسی قسم کا قابو یا نگرانی نہ رکھنی چاہیے، جب تک کہ ایکٹ خود ایسا کرنے کا اختیار نہ دے، یا تفویض کنندہ ایسا اختیار اپنے لیے محفوظ کر لے۔ اس سے اختیار تمیزی میں امتیاز پیدا ہونے کا خطرہ رفع ہو سکتا ہے۔

ایسی صورت میں جب اختیار مرکزی حکومت یا (صدر) کو دیا گیا ہو اور اس کا استعمال سرکاری ملازمین طریقۂ کار کے قواعد کے بموجب کریں تو کوئی دشواری پیدا ہوتی نہیں معلوم ہوتی ہے کیونکہ طریقۂ کار کے قواعد تجویز کرتے ہیں کہ اس اختیار

کو متعلقہ وزیر استعمال کرے گا یا وہ اس کے زیر اختیار اس کے جاری کیے ہوئے قائم احکام کے ذریعہ استعمال کیا جائے گا۔

مگر ایسی صورت میں جب مرکزی حکومت کسی ایکٹ کے تحت ماتحت افسران کو تحتی تفویض کرے تو انھیں اصولوں کا اطلاق ہوتا ہے جن کا ذکر اوپر کیا گیا ہے۔

●●

# باب (۱۱)

# رِٹ کے ذریعہ انتظامی عمل پر عدالتی قابو طریقہ کارانہ اور دیگر متفرق پہلو

## تمہید

بہت ہی زیادہ اہم اور دلچسپ موضوع انتظامی عمل پر عدالتی قابو ہے۔ اس کتاب میں اوپر بیان کیا گیا ہے کہ منجملہ دیگر انتظامی قانون کے دو اہم پہلو ہیں۔ ایک انتظامیہ پر قابو رکھنے کا طریقہ اور دوئم۔ وہ تدارک اور دادرسی جو کسی شخص کو انتظامیہ کے خلاف مل سکتی ہے جب وہ اس کے حقوق میں اپنے کسی عمل کے ذریعہ مداخلت کرے۔ ان دونوں نقطۂ نظر سے قانون سازیہ اور خود انتظامیہ سے زیادہ اہم رول عدالتوں کا ہوتا ہے۔ یہ جامع قول ہے کہ جمہوریہ کا اصل عنصر مطلق العنان اور من مانی اختیار کی زیادتیوں کو روکنے کے لیے عدالتوں کا قطعی اختیار ہے۔ اگر کسی قسم کا عدالتی قابو انتظامیہ پر نہ ہو تو خطرہ ہے کہ وہ زیادتیوں کا ارتکاب کرتے ہوئے اختیارات کا من مانی استعمال کرنے لگے گا اور یہ جمہوری اداروں اور حکومت قانون کے تصورات کے لیے منفی امر ہوگا۔ ہند میں دیگر جمہوری ممالک کی طرح عدالتوں کا بہت وقار اور احترام ہے اور ان کو انتظامی عمل پر قابو رکھنے اور اس کی نظرِ ثانی کرنے کا واقعی اختیار حاصل ہے۔ یہ کہنا مبالغہ نہ ہوگا کہ ہند میں عدالتوں نے انتظامی قانون کی رہ نمائی اور ارتقا کے سلسلہ میں بہت اہم تخلیقی عمل انجام دیا ہے۔

اس ملک میں ابھی تک کسی ایسے انتظامی قانون کے مستحکم نظام کو قائم کرنے کی شعوری سعی نہیں کی گئی ہے جو ایک طرف شخصی حقوق و آزادی اور دوسری طرف انتظامی ضروریات اور مطلوبات کے درمیان توازن پیدا کرے۔ انگلینڈ اور امریکہ میں وقتاً وقتاً ایسی کوشش کی گئی ہے مگر ہند میں ابھی تک ایسا کوئی قدم نہیں لیا گیا۔ لہٰذا عدالتوں پر ان اصولوں کو تشکیل

دینے کا حق کے ذریعہ مذکورہ بالا دونوں مقاصد کو مدنظر رکھتے ہوئے انتظامی عمل کی ضابطہ بندی کی جائے بہت تھا بار آیا ہے۔

ہند میں عدالتوں کے عمل کا بخوبی اندازہ لگانے کے لیے یہ یاد رکھنا ضروری ہے کہ جب ہند نے نوآبادیاتی حیثیت سے نجات پائی اور ۱۹۴۷ میں آزاد ہوا اس وقت ہند میں کسی قسم کے انتظامی قانون کا وجود نہ تھا، اور اس دائرہ میں جو بھی اصول عمل پیرا تھے وہ ایسے نوآبادیاتی دور سے متاثر اور رنگے ہوئے تھے جس میں حکومت زیادہ تر "قانون و نظام" کی ریاست کے طور پر عمل کرتی تھی آزادی کے بعد جمہوری اور آزاد سوسائٹی کی ضروریات پوری کرنے اور سماجی و اقتصادی دائرہ میں تیزی سے ترقی کرتے ہوئے ملک کی ضروریات کو ان سے ہم آہنگ کرنے کی غرض سے انتظامی قانون کی تنظیم نو کرنے اور اس کو ترقی دینے کی ضرورت پڑی۔ عدالتی عمل کی کچھ خامیوں کو مدنظر رکھتے ہوئے بھی کہا جا سکتا ہے کہ عدالتوں نے مجموعی طور سے، پچھلے تقریب تیس سال میں اپنی ذمہ داری اور فرض کو بخوبی انجام دیا۔

کیونکہ انتظامی قانون کے لحاظ سے عدالتی نظام کا ایک اہم مقام ہے سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ کسی شخص کو وہ کون سے طریقے دست یاب ہو سکتے ہیں جس سے وہ انتظامیہ کے خلاف اپنی شکایت کو عدالتوں کے دائرۂ عمل میں لا سکے اور مستغیث کو دادرسی دینے کی غرض سے عدالتیں کون سا طریقہ کار، کس شرائط کے تابع اور کس بنا پر اختیار کریں۔ کن صورتوں میں عدالتیں محسوس کریں گی کہ مستغیث کو دادرسی دینا چاہیے۔ اس باب اور چند آگے کے ابواب میں ان مسائل پر غور کیا گیا ہے۔ اس غرض کے لیے استعمال کیے جانے والے عام طریقے۔ رٹ۔ اپیل۔ استصواب۔ حکم امتناعی۔ اعلان۔ سرکاری ملازمین اور انتظامیہ کے فعل بیجا کی وجہ سے ہرجانہ دلوانا۔ ریاست اور نجی شخص کے درمیان معاہدہ کو نافذ کرنا وغیرہ ہیں۔ رٹ جاری کرنے کا اختیار سپریم کورٹ اور ہائی کورٹ کو دستور کی دفعات ۳۲۔ ۲۲۶۔ حسب ترتیب نے دیا ہے۔ دفعہ ۲۲۷ کے تحت ہائی کورٹ کو اپنے علاقائی اختیار سماعت کے اندر آنے والے ٹربیونلوں پر نگرانی رکھنے کا اختیار ہے۔ دفعہ ۱۳۹ میں ٹربیونلوں کے فیصلوں سے سپریم کورٹ کو اپیل کی تجویز ہے۔ متعدد موضوعہ قوانین نے انتظامی جماعتوں کے فیصلوں سے ہائی کورٹ کو اپیل کی تجاویز کی ہیں۔ استصواب

کا ذریعہ عدالتوں سے قانونی مسائل پر رائے حاصل کرنے کے لیے استعمال کیا جاتا ہے۔
حکم امتناعی جاری کرنے اور اعلان کرنے کا اختیار داد رسی مختص ایکٹ ۱۹۶۳ کی متعلقہ تجاویز
سے دیا گیا ہے فعل بیجا کے خلاف ہرجانہ دلوانے کا اختیار جزوی طور سے دستور کی تجاویز سے اور جزوی
طور سے فعل بیجا کے متعلق قانون سے دیا گیا ہے۔ فعل بیجا کے متعلق قانون انگلینڈ کا قانون ہے، جس کا
اطلاق ہند میں عدل نصفت ( Equity ) اور ضمیر معقول کی بنا پر ہوتا ہے۔ ان طریقوں میں
سے ہر ایک پر الگ الگ غور کیا جائے گا۔

## رٹ کا اختیارِ سماعت

دستور کی دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ رٹ کے طریقہ کی تجویز کرتی ہیں۔ دفعہ ۳۲ دستور سے
دیے ہوئے بنیادی حقوق کے نفاذ کے لیے سپریم کورٹ میں رٹ دائر کرنے کا اختیار دیتی
ہے۔ اس غرض کے لیے سپریم کورٹ کو دفعہ ۳۲ (۱) کے تحت مناسب ہدایات احکام یا رٹ
جاری کرنے کا اختیار ہے۔ رٹ میں ہیبس کارپس (HABE SS CARPAS) وارنٹو WARRA
NTO منڈامس (MAN DAM U SS) حکم امتناعی PROBITION اور سرٹیوراری
ARTIWPARI کی ماہیت کے رٹ شامل ہیں۔

دفعہ ۲۲۶ (۱) ہائی کورٹ کو دفعہ ۳۲ میں دی ہوئی کسی بات کے باوجود۔ اپنے
علاقائی اختیار سماعت میں کسی شخص یا منتذر پر جس میں مناسب صورتوں میں حکومت
بھی شامل ہے کسی بنیادی حق کو نافذ کرنے یا دیگر غرض کے لیے ہدایات۔ احکام یا رٹ
جاری کرنے کا اختیار ہے۔ یہاں بھی رٹ میں اس ماہیت کی رٹیں شامل ہیں جن کا ذکر
اوپر کیا گیا ہے۔ اگرچہ دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ بہت کشادہ الفاظ میں وضع کی گئی ہیں پھر
بھی سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ انتظامی عمل پر نظر ثانی کرنے میں انگلینڈ کے قانون میں استحقاقی
رٹ پر اطلاق رکھنے والے کشادہ اصولوں کو بغیر اس قانون کے تکنکی پہلو کو شامل کیے ہوئے
مد نظر رکھنا چاہیے۔[1] اس کا نتیجہ یہ ہے کہ ہند میں رٹ کے اختیار سماعت کی وہی وسعت ہے
جو انگلینڈ میں ہے مگر یہاں عدالتوں کو زیادہ اختیار تمیزی ان معاملات میں حاصل ہے جہاں
اس کے استعمال کرنے کی ضرورت ہو۔ وہ صرف رٹ ہی جاری نہیں کر سکتیں بلکہ معاملہ کے

---

[1] AIR . 1954 . SC . 40.

حالات کے لحاظ سے مناسب دادرسی دینے کی غرض سے ہدایات اور احکام بھی جاری کرسکتی ہیں۔ اور حکم امتناعی اور اعلان بھی جاری کرسکتی ہیں یہ وہ رٹ کی غرض کو محض اس بناپر نامنظور نہیں کرتیں کہ مناسب دادرسی نہیں مانگی گئی ہے۔ معمول یہ ہوگیا ہے کہ رٹ کی غرض میں کوئی مخصوص دادرسی نہیں مانگی جاتی ہے بلکہ کسی بھی مناسب ہدایت یا حکم کی استدعا کردی جاتی ہے۔ حکم صادر کرتے وقت بھی ضروری نہیں کہ عدالت کسی رٹ کا نام درج کرے بلکہ وہ مناسب حکم اور مناسب رٹ جاری کردیتی ہے۔

دفعہ ۳۲ بنیادی حقوق کے نفاذ کے لیے جلد اور سرسری دادرسی دینے کی تجویز کرتی ہے۔ کوئی شخص جس کو انتظامی عمل کے خلاف بنیادی حقوق میں مداخلت کی بناپر شکایت کرنی ہو۔ بجائے عام طریقہ سے مختلف عدالتوں میں تاخیری کارروائیوں میں پڑے ہوئے براہ راست سپریم کورٹ یا ہائی کورٹ میں اپنے حق کا نفاذ کیا جاسکتا ہے۔ سپریم کورٹ اس طور سے بنیادی حقوق کا محافظ اور ضامن ہے۔

دفعہ ۳۲ خود ہی ایک بنیادی حق ہے لہذا اس میں کمزوری یا تخفیف نہیں پیدا کی جاسکتی۔ اگر کسی قانون نے کسی انتظامی عمل کو قطعی بھی قرار دے دیا ہو تب بھی اس حق کا استعمال کیا جاسکتا ہے یہ امر ایک یا دو معاملات کا حوالہ دے کر واضح کیا جاسکتا ہے۔

انسدادی نظر بندی ایکٹ ۱۹۵۰ کی دفعہ ۱۴ تجویز کرتی ہے کہ نظر بند شخص نظر بندی کے متعلق اس کو دیے ہوئے وجوہ کا کسی عدالت میں انکشاف نہ کرے گا اور نہ اس پر مقدمہ چلایا جائے گا اگرچہ اس کو سپریم کورٹ کے سامنے دستور کی دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ کی درخواست دینے کے حق سے محروم نہیں کیا گیا تھا مگر وجوہ کو پردہ راز میں رکھنے سے یہ حق خیالی اور فرضی ہوگیا کیوں کہ جب تک عدالت ان وجوہ پر غور نہ کرے وہ رائے نہیں قائم کرسکتی کہ آیا کسی حق میں مداخلت کی گئی یا نہیں۔ لہذا وہ تجویز باطل اور خلاف دستور قرار دی گئی[1]۔ پریم چندر بنام ایکسائز کمشنر[2] میں سپریم کورٹ نے خود اپنے ایک قاعدہ کو جس کی رو سے رٹ کی غرض دینے کے پہلے ضمانت دینا ضروری تھا ناقص قرار دیا کیوں کہ اس کی وجہ سے کسی شخص کے اپنے بنیادی حقوق کے ادعا کرنے میں مزاحمت ہوتی تھی۔ دفعہ ۳۲ کے

---

۱۔ AIR. 1963. SC. 27.

۲۔ AIR. 1965. SC. 996.

متعلق ایک دلچسپ مسئلہ اکسپریس نیوز پیپر بنام ہندیونین میں پیدا ہوا۔ پارلیمنٹ نے پیشہ ور صحافین ایکٹ ۱۹۶۵ وضع کیا جس میں پیشہ ور صحافین کی اجرت کی شرح کو معین کرنے کی غرض سے ایک اجرت بورڈ قائم کرنے کی تجویز تھی۔ اس میں کوئی ایسی تجویز نہ تھی جس کی رد سے بورڈ کو اپنے فیصلے کے وجوہ ظاہر کرنے ہوں۔ اس کے برخلاف اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ وجوہ نہ ظاہر کرنے کی تجویز سے عرضی گذار کا سپریم کورٹ میں جانے کا حق ختم ہو گیا کیوں کہ بغیر وجوہ پر غور کیے ہوئے عدالت بورڈ کے فیصلے کے جواز پر فیصلہ نہیں دے سکتی تھی۔ اس عذر کو نامنظور کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ وہ تجویز ناجائز ہوتی اگر اس میں وجہ ظاہر کرنے کی ممانعت کر دی جاتی۔ کیوں کہ ایسی کوئی تجویز نہ تھی وجوہ کا ظاہر کرنا بورڈ کے اختیار تمیزی پر مبنی تھا۔ لہٰذا کسی طرح بھی دفعہ ۳۲ کی خلاف ورزی نہیں ہوئی۔

دفعہ ۳۲ کا دیگر اہم پہلو یہ ہے کہ اس سے اسی وقت کام لیا جا سکتا ہے جب کسی انتظامی عمل کا کسی بنیادی حق سے تصادم ہو۔ دفعہ ۳۲ کے تحت دی ہوئی عرضی پر عدالت بجز بنیادی حقوق کے کسی دیگر امر پر غور نہ کرے گی۔[1]

لہٰذا آمدنی ٹیکس کے محض ناجائز طور سے وصول کیے جانے کے خلاف دفعہ ۳۲ کے تحت عرضی نہیں دی جا سکتی کیوں کہ وہ معاملہ دستور کی دفعہ ۲۶۵ کے تحت آتا ہے جو بنیادی حق نہیں ہے لیکن اگر غیر قانونی طور سے عائد کیا ہوا ٹیکس بنیادی حقوق کی خلاف ورزی کرتا ہو تو دفعہ ۳۲ کے تحت دادرسی مل سکتی ہے۔[2]

ٹاٹا آئرن اور اسٹیل کمپنی بنام ایس کے سرکار[3] میں کمپنی نے مرکزی بکری ٹیکس کے تحت بکری ٹیکس ریاست بہار کو ادا کر دیا۔ مغربی بنگال کی حکومت نے بھی اسی ایکٹ کے تحت اس مال کی بکری پر ٹیکس لگانا چاہا۔ ایسی صورت میں دفعہ ۳۲ کے تحت عرضی کو سپریم کورٹ نے قبول کر لیا۔ کیوں کہ زیر غور ایکٹ بین ریاست بکریوں پر صرف ایک ٹیکس ادا کرنے کی ذمہ داری عائد کرتا تھا۔ کمپنی ایک بار مرکزی حکومت کی جانب سے بہار ریاست کو ٹیکس ادا کر چکی تھی لہٰذا دوبارہ ٹیکس کو وصول کرنے کی دھمکی عرضی گذار کے

---

[1] AIR 1958 SC 578 ۔ [2] AIR 1964 SC 925۔

[3] AIR 1953 SC 252 ۔ [4] AIR 1956 SC 479۔

دستور کی دفعہ ۱۹(۱)(و) سے دیے ہوئے تجارت اور بیوپار کے حق کی خلاف ورزی کرتی تھی۔

اس سوال سے کہ آیا کسی انتظامی عمل سے کسی بنیادی حق کی خلاف ورزی ہوئی یا نہیں اور آیا دفعہ ۳۲ کے تحت عرضی دی جا سکتی ہے یا نہیں اہم تنقیحات پیدا ہوتی ہیں۔ اس موضوع پر ایک خاص معاملہ اجم بھائی بنام ریاست یوپی[1] کے دفعہ ۳۲ کے تحت اس بنا پر رٹ دائر کی گئی کہ ایک بکری ٹیکس افسر نے قانون کی غلط تعبیر کر کے عرضی گذار پر ٹیکس عائد کر دیا۔ لہٰذا اس کے بنیادی حق کی خلاف ورزی ہوئی۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ متعلقہ افسر نے اپنے دائرۂ اختیار میں رہتے ہوئے تشخیص کا حکم جاری کیا تھا لہٰذا دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ محض اس بنا پر دائر نہیں کی جا سکتی کہ اس افسر نے قانون کی غلط تعبیر کی تھی۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ وہ کسی بنیادی حق کی خلاف ورزی کرنے والے بظاہر عدالتی جماعت کے صادر کیے ہوئے حکم کو رد کر سکتی ہے اگر وہ کسی باطل قانون کے تحت یا بغیر کسی اختیار کے عمل کرے یا اگر وہ کسی غیر متعلقہ امر پر غلطی کر کے غلط طور سے اختیارِ سماعت حاصل کرے۔ یا اگر ٹربیونل قدرتی انصاف کے اصولوں پر نہ عمل کرے یا اگر وہ زیرِ غور ایکٹ میں حکمی طور سے اختیار کیے جانے والے طریقۂ کار کو اختیار کرنے سے باز رہے۔ لیکن بظاہر عدالتی جماعت کی قانون کے متعلق غلطی دفعہ ۳۲ کے تحت درست نہیں کی جا سکتی ہے۔ اس نظریہ پر بہت رائے زنی کی گئی ہے کیوں کہ اس نے دفعہ ۳۲ کی تاثیر کو کم کر دیا۔ عام طور سے جیسا کہ آگے بیان کیا جائے گا بظاہر عدالتی جماعت کی قانونی غلطی کو سپریم کورٹ دفعہ ۳۲ کے تحت درست کر سکتا ہے لہٰذا یہ امر سمجھ میں مشکل سے آتا ہے کہ قانون کی غلط تعبیر کی بنا پر جب کہ بنیادی حق کی خلاف ورزی کا بھی سوال پیدا ہوتا ہو عدالت نے دادرسی دینے سے کیوں انکار کر دیا۔ شاید عدالت اس حکم کو منسوخ کر دیتی اگر وہ بجائے بظاہر عدالتی کے انتظامی ماہیت کا ہوتا بظاہر عدالتی جماعتوں کی طرف امتیاز کی تشریح شاید اس نظریہ سے کی جا سکتی ہے کہ عدالتوں کے صادر کیے ہوئے حکم بنیادی حقوق میں خلاف ورزی نہیں کرتے۔ مگر عدالت کی مثال بظاہر عدالت پر عائد نہیں ہوتی کیوں کہ بظاہر عدالتی

---

1- SC .1967. AIR ـــ 661. SC. 1955. AIR ـــ

جماعت انتظامیہ کے افسران پر مشتمل ہوتی ہے نہ کہ ججوں پر۔ قانون کو غلط تعبیر کر کے عائد کیا ہوا ٹیکس دستور کی دفعہ ۲۶۵ کی خلاف ورزی کرنے والا اور بغیر اختیار کے عائد کیا ہوا متصور ہو سکتا ہے۔ اجم بھائی کے معاملہ میں صرف یہ سوال زیرِ غور تھا کہ آیا ناجائز طور سے عائد کیے ہوئے ٹیکس کو برقرار رکھا جائے تاکہ وہ بنیادی حق کی خلاف ورزی کرتا رہے۔ حالات بہ اس نظریہ سے غور کرنے کے بجائے عدالت عدالتوں کی ماہیت کی الجھن میں پڑ گئی۔ جو امر اس معاملہ کے واقعات اور حالات سے غیر متعلق تھا۔ اس فیصلہ سے قانون کی محض غلط تعبیر اور ایسی غلطی کے درمیان جو اختیار سماعت کے متعلق ہو سمجھ میں نہ آنے والا امتیاز پیدا کر دیا۔ جب دوسری قسم کی غلطی کو عدالت دفعہ ۲۳۲ کے تحت درست کر سکتی ہے پہلی قسم کی غلطی کی اس طرح درستی نہیں کی جا سکتی۔ اس فیصلہ نے عدالتی نظر ثانی کے قانون کو غیر ضروری طور سے پیچیدہ کر دیا۔ شاید اجم سنگھ کے معاملہ میں فیصلہ دیتے وقت عدالت کے دماغ میں دفعہ ۳۲ کے تحت دائر کی ہوئی رٹوں کی کثیر تعداد تھی جس میں عدالت تخفیف کرنا چاہتی تھی۔ مگر یہ امر دادرسی دینے کی غرض سے عدالت کو متاثر نہیں کر سکتا کیونکہ بین قانونی غلطی کی بنا پر ہائی کورٹ میں دفعہ ۲۲۶ کے تحت رٹ دائر کی جا سکتی ہے اور اس کے خارج ہونے کے بعد وہ معاملہ سپریم کورٹ میں اپیل کے ذریعہ آسکتا ہے۔ لہٰذا ان تمام وجوہ سے اجم سنگھ کے معاملہ میں فیصلہ قانون کے معمول کے خلاف معلوم ہوتا ہے۔

دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہائی کورٹ کے رٹ کے اختیار کے تحت دادرسی نہ صرف بنیادی حقوق کی خلاف ورزی کی بنا پر بلکہ "کسی دیگر غرض" کے لیے بھی مل سکتی ہے۔ الفاظ "کسی دیگر غرض" بہت معنی خیز اور اہم ہیں اور دفعہ ۳۲ کا دفعہ ۲۲۶ سے امتیاز کرنے کے لیے معیار قائم کرتے ہیں۔ لہٰذا رٹ کے معاملہ میں ہائی کورٹ کا اختیار سماعت سپریم کورٹ کے اختیارِ سماعت سے زیادہ وسیع ہے۔ کیوں کہ ہائی کورٹ بنیادی حقوق کی خلاف ورزی کے علاوہ دیگر بنا پر بھی دادرسی دے سکتا ہے مثلاً: وہ کسی قانون کی خلاف ورزی پر دادرسی دے سکتا ہے جب کہ سپریم کورٹ صرف بنیادی حقوق کی خلاف ورزی پر ہی رٹ قبول کر سکتا ہے لہٰذا اجم سنگھ کا معاملہ اگر ہائیکورٹ میں پیش کیا گیا ہوتا تو قبول کر لیا گیا ہوتا۔

دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ کے باہم توازن کے متعلق اس پر توجہ رکھی جائے کہ سپریم کورٹ

کا اختیار سماعت دفعہ ۲۲۶ سے آزاد ہے اور اس لیے اس کی کوئی تخفیف بھی نہیں ہوئی لیکن اگر کوئی شخص بنیادی حقوق کی خلاف ورزی کی بنا پر پہلے ہائیکورٹ جائے تو وہ اس رٹ کے خارج ہو جانے کے بعد رٹ سپریم کورٹ میں نہیں دائر کر سکتا مگر سپریم کورٹ میں اپیل دائر کر سکتا ہے۔ اس معاملہ میں سپریم کورٹ نے فیصلہ ماقبل کا اصول قائم کر دیا ہے۔

اپنے وسعتِ اختیار کی وجہ سے دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہائی کورٹ انتظامی عمل پر قابو رکھنے کے لیے اختیار کا ایک مخزن ہے لہذا سالانہ سیکڑوں رٹیں دائر ہوتی رہتی ہیں۔ یہ ایک اہم پہلو ہے۔ اگرچہ موجودہ زمانہ کے انتظامی دور میں قانون سازیہ کے انتظامی اختیار کو عدالتی قابو سے بری رکھنے کے لیے آسانی سے رغبت دی جا سکتی ہے لیکن پھر بھی یہ دفعات انتظامی عمل کے خلاف دادرسی حاصل کرنے کے لیے کام میں لائی جا سکتی ہیں۔

اس نقطہ نظر سے ہند میں عدالتی نظر ثانی کی بنیاد بہ نسبت انگلینڈ کے زیادہ مستحکم ہے کیوں کہ یہاں عدالتی نظر ثانی کے متعلق دستور کی تجاویز قانون سازیہ کی رو سے بری ہیں جب کہ انگلینڈ میں ایسا نہیں ہے۔ وہاں رٹ کے اختیار کی ضابطہ بندی اور اس کی تخفیف قانون سازیہ کر سکتی ہے۔ مثلاً دفعہ ۲۱۷ (۳) ہائیکورٹ کے کسی جج کی عمر کے متعلق صدر کے فیصلہ کو قطعی بناتی ہے لیکن سپریم کورٹ نے ہند بنام مترا[1] میں فیصلہ دیا ہے کہ عدالت کو مناسب حالات میں صدر کے حکم کو منسوخ کرنے کا اختیار ہے اگر یہ معلوم ہو کہ فیصلہ غیر متعلقہ واقعات کی بنا پر یا بغیر قدرتی انصاف کے اصولوں پر عمل کیے ہوئے یا بغیر کسی شہادت کے دیا گیا ہے۔

قانون سازیہ اکثر انتظامی عمل کو عدالتی نظر ثانی سے مبرا رکھنے کی قانونی تجاویز کر دیتی ہے۔ مگر عدالت ایسے قانون کی بہت سختی سے تعبیر کرتی ہیں اور دستور کی دفعہ ۲۶۳ کی " غرض " اور تجاوز اختیار کے اصولوں کے تعبیر کرنے میں استعمال کرتی ہیں۔

## جملہ دادرسی کے ذریعہ کو استعمال کر کے ختم کرنا

چونکہ ہائی کورٹ کو دفعہ ۲۲۶ کے تحت غیر معمولی اختیار سماعت دیا گیا ہے کسی

---

[1] 1003 - SC - 1971 - AIR

متبادل دادرسی کا دست یاب ہوسکنا اس اختیار کو نہ استعمال کی ایک وجہ ہو سکتی ہے۔
لیکن سپریم کورٹ کے دفعہ ۳۲ کے تحت اختیارِ سماعت کو نہ استعمال کرنے کی یہ کوئی وجہ نہیں ہو سکتی کیوں کہ دفعہ ۳۲ خود ایک بنیادی حق عطا کرتی ہے۔ اگر سپریم کورٹ کو معلوم ہو کہ کسی بنیادی حق کی خلاف ورزی ہوئی ہے تو عرضی گزار کو دادرسی دینا اس کا فرض ہو جاتا ہے اور اس امر کے ثابت کرنے کی صورت نہیں ہے کہ کوئی دیگر دادرسی نہیں مل سکتی تھی۔ دفعہ ۲۲۶ کے تحت بھی بنیادی حق کی خلاف ورزی کی صورت میں اسی اصول کا اطلاق ہوتا ہے۔ اس صورت میں بھی متبادل دادرسی کا حاصل ہو سکنا اختیار سماعت کے نہ استعمال کی وجہ نہیں ہو سکتی۔ مگر ایسا اس وقت نہیں ہوتا جب بنیادی حق کی خلاف ورزی نہ ہوئی ہو اور ایسی صورت میں ہائی کورٹ رٹ کے تحت دادرسی دینے سے انکار کر سکتا ہے اگر متبادل دادرسی کسی دیگر جگہ سے حاصل کی جا سکتی ہو۔

موٹر گاڑی ایکٹ میں پرمٹ دینے۔ اس کے دینے سے انکار کرنے اور ان امور کی ضابطہ بندی کرنے اور رنج رسیدہ شخص کو دادرسی دینے کی واضح اسکیم قائم کر دی گئی ہے۔ لہٰذا متعلقہ شخص کو بجائے دفعہ ۲۲۶ کے تحت پہلے ہائی کورٹ میں جانے ان ذرائع کو استعمال کرنا چاہیے۔

اسی طرح بر تولا چندر بنام آئیل انڈیا لمیٹڈ میں عرضی نامنظور کر دی گئی۔ صنعتی نزاعات ایکٹ کے تحت متبادل قانونی دادرسی مل سکتی تھی۔ عام اصول یہ ہے کہ جب کسی ایکٹ میں دادرسی حاصل کرنے کا کوئی طریقہ تجویز کر دیا گیا ہو تو ہائیکورٹ کو اپنے اختیار کے استعمال کو اس طریقہ کو بیکار کرنے کے لیے نہیں استعمال کرنا چاہیے۔
مگر یہ کوئی مطلق قاعدہ نہیں ہے کیوں کہ ہائیکورٹ کا اختیار استعمال کرنا ہر معاملہ کے واقعات اور حالات پر منحصر ہوتا ہے۔ متبادل دادرسی کا حاصل ہونا ہائیکورٹ کے اختیار سماعت کو قطعی طور سے خارج نہیں کرتا بلکہ یہ امر اختیار نہ استعمال کرنے کی ایک معمولی وجہ ہو سکتی ہے۔

---

192-SC-1952-AIR ۱ 463-SC-1954-AIR 115-SC-1952-AIR ۱

1694-SC-1962-AIR 882-SC-1957-AIR ۱ 9-ASSAM 1971-AIR ۱

اس پر توجہ رکھنا ضروری ہے کہ دادرسی کے جملہ ذریعے استعمال کرکے ختم کرنے کا قاعدہ پالیسی ہدایت اور اختیارِ تمیزی کا قاعدہ ہے چوں کہ یہ عدالت کے اختیارِ تمیزی کا معاملہ ہے اس کی بابت کوئی معین اور واضح قاعدہ نہیں وضع کیا جا سکتا۔ اس قاعدہ کی وجہ یہ ہے کہ کوئی شخص ایکٹ میں تجویز کیے ہوئے اپیل وغیرہ کے طریقہ کو نظر انداز کر کے براہِ راست ہائیکورٹ میں نہ جا سکے مثلاً اگر کوئی شخص دیگر دادرسی کو اپنے کسی قصور کی وجہ سے نہ کھووے تو عدالت دفعہ ۲۲۶ کے تحت اس کو دادرسی دے سکتی ہے مگر ایسا اس صورت میں نہیں ہو سکتا جب خود اپنے ہی قصور کی وجہ سے اس نے اپنی دادرسی کھودی ہو۔ مثال کے طور پر آمدنی ٹیکس ایکٹ کے تحت متعلقہ شخص تشخیص شدہ رقم کو ادا کرنے کے بعد ہی مقتدر بالا سے اپیل کر سکتا ہے۔ مگر وہ اس طریقہ کو بغیر کام میں لائے ہائی کورٹ میں رٹ دائر کر سکتا ہے کیوں کہ وہ طریقہ بہت دشواری پیدا کرتا ہے۔ اسی طرح بحری کسٹم ایکٹ کے تحت متعلقہ معاملہ میں بھی قرار پایا ہے۔

مزید یہ کہ متبادل دادرسی کا مل سکنا مانع نہیں ہوگا اگر وہ محض خیالی ہو یعنی اگر کوئی مقتدر اپنے مقتدر بالا کی ہدایت پر حکم صادر کرے تو ایسی صورت میں اپیل کرنا بیکار ہوتا ہے یا جب متبادل دادرسی حاصل کرنے میں بہت تاخیر ہو سکتی ہے۔

اس متبادل دادرسی کے قاعدہ کے مسلمہ و تسلیم شدہ مستثنیات بھی ہیں جو حسب ذیل ہیں مقتدر کا قدرتی انصاف کے اصولوں کی خلاف ورزی کرنا مقتدر کا کسی باطل ایکٹ یا قواعد کے تحت عمل کرنا۔ غیر قانونی طور سے تشکیل دیا ہوا مقتدر۔ مقتدر کے عمل کا آئین طور سے غلط ہونا یا اس سے اختیارِ سماعت کا متاثر ہونا۔ مقتدر کا من مانی طور سے بغیر قانونی اجازت کے عمل کرنا۔ آخری تین صورتوں میں کوئی اختلاف رائے نہیں معلوم ہوتا۔

---

۱ -197-SC-1966-AIR-142-SC-1966-AIR

۲ -3-SC-1968-AIR ۳ 1504-SC-1961-AIR

۴ 1615-SC-1961-AIR ۵ 144-PAJ-1952-AIR

۶ 1506-SC-1961-AIR

۷ -1401-SC-1967-AIR

# غفلت

ہائی کورٹ اپنے اختیار سماعت کا دفعہ ۲۲۶ کے تحت استعمال نہیں کرے گا اگر متعلقہ شخص غفلت کا مرتکب ہوا یا اس نے رٹ دائر کرنے میں غیر واجب تاخیر کی ہو۔ ایک شخص کو دادرسی حاصل کرنے میں مستعدی سے عمل کرنا چاہیے۔ اور رٹ کو زیر اعتراض حکم کے صادر ہونے کے بعد مناسب مدت کے اندر دائر کر دینا چاہیے اگر اس نے اس معاملہ میں غیر واجب تاخیر کی ہو تو وہ دادرسی پانے سے محروم ہو جائے گا۔ مگر مناسب حالات میں ہائیکورٹ تاخیر کو معاف کر سکتی ہے۔[1] سپریم کورٹ کے نظریہ کے مطابق اگر ہائی کورٹ نے تاخیر کو معاف کر دیا تو سپریم کورٹ اس میں مداخلت نہیں کرے گی اگرچہ معاف کرنے کی وجہ کافی نہ ہو۔[2] تاخیر کا کس طریقے سے اندازہ لگایا جائے؟ اس موضوع پر سپریم کورٹ کا قول حسب ذیل ہے:

> کوئی معین اور واضح قاعدہ اس بارے میں نہیں قائم کیا جا سکتا کہ ہائیکورٹ کو کب اس شخص کے حق میں اپنے اختیار کو استعمال کرنے سے انکار کر دینا چاہیے جس نے بہت زیادہ تاخیر کے ساتھ ہائیکورٹ میں رٹ کی عرضی دائر کی ہو یا جو دیگر طور سے غفلت کا مرتکب ہوا ہو۔ اس معاملہ کو ہائیکورٹ کے اختیارِ تمیزی پر چھوڑ دینا چاہیے۔ اور ہائیکورٹ کے اختیار تمیزی پر چھوڑے گئے دیگر معاملات کی طرح اس معاملہ پر ہائیکورٹ کو منصفانہ اور معقول طور سے اپنا اختیارِ تمیزی استعمال کرنا چاہیے۔[3]

صرف چند ماہ کی ایسی تاخیر جس کے لیے کوئی وجہ نہ ہو کسی شخص کے معاملہ کو خارج کرنے کے لیے کافی ہوتی ہے۔ عدالتوں کو ان معاملات میں رعایت کرنی چاہیے جہاں بنیادی حق کا سوال پیدا ہوتا ہو یا جہاں زیر اعتراض حکم بیّن طور سے غلط ہو یا بغیر اختیار سماعت کے صادر کیا گیا ہو۔[4]

عدالتیں اب کچھ اس نظریہ کی طرف جھکتی معلوم ہوتی ہیں کہ تاخیر کا اندازہ اس میعاد

---

[1] AIR . 1963 . SC . 1192 - [2] AIR . 1963 . SC . 1192 -

[3] AIR . 1970 . SC . 764 . 770 - [4] CAL . 1970 : 15 . AP . 1971 . 320 -

کے ذریعہ کیا جائے جو میعاد ایکٹ کے تحت اسی قسم کی نالش کے لیے مقرر کی گئی ہو۔

اس موضوع پر ایک خاص نظیر مدھیہ پردیش بنام بھائی لال ہے۔ جب ہائیکورٹ نے ایک ٹیکس کے قانون کو خلاف دستور قرار دے دیا تو متعدد اشخاص نے ادا کیے ہوئے ٹیکس کی واپسی کے لیے ہائی کورٹ میں عرضیاں دیں۔ ان میں سے چند میعاد ایکٹ سے مقررہ میعاد کے اندر دی گئیں اور چند بیرون میعاد تھیں۔ پہلے زمرہ کی عرضیوں کو میعاد کے اندر اور دوسرے زمرہ کی عرضیوں کو بیرون میعاد قرار دیتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا:۔

"عدالت تاخیر کو غیر مناسب خیال کر سکتی ہے اگر وہ اسی قسم کے معاملہ کی بابت میعاد ایکٹ سے مقررہ میعاد سے کم بھی ہو۔ مگر جہاں اس میعاد سے زیادہ تاخیر کی گئی ہو وہاں اس تاخیر کو غیر مناسب قرار دینا ہمیشہ بجا ہوگا۔

اس اصول کا اطلاق کئی معاملات پر کیا گیا ہے۔ سروج چندر بنام ہند میں ایک میونسپلٹی کو معطل کرنے کی بابت منتظم کے صادر کیے ہوئے حکم کے خلاف رٹ دائر کی گئی تھی۔ وہ رٹ غفلت کی بنا پر خارج کر دی گئی بمیعاد ایکٹ کے تحت ایسے حکم پر اعتراض کرنے کے لیے میعاد چھ سال ہے۔ رٹ اس میعاد کے گذر جانے کے بعد دائر کی گئی تھی بھائی لال کے معاملہ میں قائم کیے ہوئے اصول کا اطلاق ہائیکورٹ نے اس معاملہ پر بھی کیا۔ درگا پرشاد بنام چیف کنٹرولر میں سپریم کورٹ نے ایک سابقہ معاملہ کے فیصلہ کے چند جملوں کو دہرایا:۔

> "اس میں کوئی شک نہیں کہ اگر یہ ظاہر کر دیا جائے کہ کوئی فریق واقعی وہی دادرسی حاصل کرنا چاہتا ہے جو رٹ دائر کرتے وقت قانون میعاد کے تحت بیرون میعاد ہو گئی تھی تو ایسی رٹ پر ہائی کورٹ دادرسی دینے سے انکار کر دے گا۔"

میعاد ایکٹ انتہائی حد مقرر کرتا ہے مگر دادرسی دینے سے انکار کیا جا سکتا ہے اگرچہ رٹ اس میعاد کے اندر ہی دائر کی گئی ہو۔ کامنی کمار بنام مغربی بنگال میں ایک سرکاری ملازم کی برطرفی کے خلاف دفعہ ۲۲۶ کے تحت تین سال کے اندر جو ایسی نالش کے لیے

---

37. TRIF AIR 1006 .SC.1964. AIR
2060-SC-1972. AIR 770-767-SC-1970. AIR

مقررہ میعاد ہے۔ دائر کی ہوئی رٹ غفلت کی بنا پر خارج کر دی گئی۔ سپریم کورٹ نے کہا:۔

" ایسے معاملات میں ہمیشہ یہ سوال پیدا ہوتا ہے کہ آیا دستور کی دفعہ ۲۲۶ کے تحت عام طور سے نالش کے ذریعہ دادرسی سے زیادہ منصفانہ اور بجا طور سے دادرسی دی جا سکتی ہے۔

بھائی لال کے معاملہ کا اس معاملہ سے امتیاز کرتے ہوئے عدالت نے کہا:۔

" وہ صورت جہاں کسی باطل قانون کے تحت ٹیکس عائد کیا گیا ہو ایسی صورت سے مختلف ہے جہاں کسی حکم کو باطل قرار دینے کے لیے عدالت کو اہم نزاعی واقعاتی مسائل پر فیصلہ دینا ہوتا ہے:۔

برطرفی کے معاملہ میں ہائی کورٹ زیادہ سے زیادہ یہ کر سکتا ہے کہ حکم کو باطل قرار دے کر مقتدران کو نئی کارروائی کرنے کے لیے آزاد چھوڑ دے۔

ہائیکورٹ کے ایک معاملہ میں غلطی سے ادا کی ہوئی ٹیکس کی رقم کی واپسی کے لیے رٹ جو اس بنا پر دائر کی گئی تھی کہ ایک سابقہ معاملہ میں عدالت نے ٹیکس کے قانون کی عرضی گذار کے حق میں تعبیر کی تھی خارج کر دی گئی۔ اس معاملہ کا بھائی لال کے معاملہ سے امتیاز کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ وہ صورت جہاں ٹیکس کی واپسی کا مطالبہ قانون کے باطل ہونے کی بنا پر کیا جائے اس صورت سے مختلف ہے جہاں تشخیص کنندہ افسر کی قانون کی غلط تعبیر کی وجہ سے ٹیکس وصول کیا گیا ہو اور اس غلطی کا بعد میں عدالت کے فیصلہ کے ذریعہ انکشاف ہوا ہو۔ ایسی صورت میں ہائیکورٹ نے چھ ماہ کی مدت کو رٹ دائر کرنے میں مناسب خیال کیا۔

مختلف غفلت کا سوال اس وقت بھی پیدا ہوتا ہے جب کوئی شخص اپنے بنیادی حق کا نفاذ دستور کی دفعہ ۳۲ کے تحت کرنا چاہے۔ تیلوک چند موتی لال بنام ایچ دی منشی میں دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ واپسی رقم کے لیے دائر کی گئی تھی۔ سوال یہ پیدا ہوا کہ آیا دہی تین سال کی انتہائی میعاد کا جو میعاد ایکٹ سے مقرر کی گئی ہے رٹ کے معاملہ پر بھی اطلاق کرنا چاہیے۔ اس معاملہ میں رٹ قانون کو باطل قرار دینے والے فیصلہ سے

---

[1] 1970) 25 S.T.C. 56 ; [2] (1969) 2 S.C.R. 824.

تین سال کے اندر مگر ٹیکس کی ادائیگی کی تاریخ سے تین سال گزر جانے کے بعد دائر کی گئی تھی سپریم کورٹ نے کثرت رائے کے فیصلہ سے اس رٹ کو خارج کر دیا۔ بنچ کے پانچوں ججوں نے علیحدہ علیحدہ فیصلے دیے۔ جسٹس باچاوٹ اور جسٹس مترا کی رائے کے مطابق تاخیر کا معیار وہی ہونا چاہیے جو دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہے مگر ان دونوں ججوں نے واقعات پر یہ فیصلہ دیا کہ ادائیگی غلطی سے نہیں کی گئی تھی بلکہ رقم جبراً وصول کی گئی تھی لہٰذا میعاد کا شمار ادائیگی کی تاریخ سے کرنا چاہیے۔ نہ کہ فیصلہ کی تاریخ سے لہٰذا اس وجہ سے رٹ خارج کر دی۔ جسٹس ہدایت اللہ بغیر میعاد کی مدت پر رائے ظاہر کیے ہوئے رٹ کو خارج کرنے پر راضی ہو گئے کیوں کہ اس کو دائر کرنے میں تاخیر کی کوئی معقول وجہ نہ تھی۔ جسٹس سیکری کا یہ نظریہ معلوم ہوتا تھا کہ رٹ کو قبول کرنے کے لیے عام طور سے ایک سال کی مدت ہونی چاہیے۔ وہ رٹ کو منظور کرنے کی موافقت میں تھے کیوں کہ ان کی رائے میں ادائیگی قانونی غلطی کی وجہ سے کی گئی تھی اور عرضی گذار غلطی کے انکشاف کے چھ ماہ کے اندر عدالت کے سامنے آگیا تھا۔

جسٹس ہگڈے اس انتہا تک گئے کہ غفلت کے اصول کا اطلاق دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ کے معاملہ پر نہیں کرنا چاہیے۔ ان کی رائے کے مطابق سپریم کورٹ کے دفعہ ۳۲ کے تحت اختیارات ہائیکورٹ کے دفعہ ۲۲۶ کے تحت اختیارات سے مختلف ہیں جب کہ ہائیکورٹ کے اختیارات اختیار تمیزی کی نوعیت کے ہیں۔ سپریم کورٹ کے اختیارات اس ماہیت کے نہیں ہیں۔ اور ہر شخص کو جس کے بنیادی حق میں مداخلت کی گئی ہو سپریم کورٹ میں آنے کا حق حاصل ہے۔ لیکن انھوں نے صرف اس ہی بنا پر اپنے فیصلہ کو منحصر نہیں کیا یہ فرق کرتے ہوئے بھی کہ میعاد کا معیار وہی ہے جو دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہے عرضی گزار داد رسی پانے کا مستحق ہے کیوں کہ وہ قانونی غلطی کے انکشاف کے بعد جلد ہی عدالت میں آگیا تھا۔ اس نظریہ سے کہ عام میعاد کا اطلاق دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ کے معاملات پر بھی کرنا چاہیے متعدد اہم سوالات پیدا ہوتے ہیں۔ دفعہ ۳۲ بنیادی حق ہے لہٰذا عام قانون سے عائد کی ہوئی میعاد کا اس پر اطلاق کر کے عدالتوں کو اس حق میں تخفیف نہیں کرنی چاہیے۔ چیف جسٹس ہدایت اللہ کا نظریہ نہایت ہی معقول معلوم ہوتا ہے عدالتوں کو دفعہ ۳۲ کے تحت میعاد ایکٹ کا حوالہ دے کر اپنے دروازوں کو مشین کی طرح بند نہیں کر لینا چاہیے۔

دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ کے تحت مہیا کی ہوئی دادرسیاں دستوری ماہیت کی ہیں جن کا مقصد قانون سازیہ اور عملیہ دونوں کے عمل سے فرد کے حق کا تحفظ کرتا ہے۔ لہذا رٹ کی عرضی کو قبول کرنے کے لیے عدالتوں کو اپنے نظریہ میں لوچ پیدا کرنا چاہیے ان کو صرف یہ دیکھنا چاہیے کہ آیا عرضی گزار غفلت کا قصوروار ہے یا نہیں۔ اگر تاخیر کی معقول وجہ ہو تو رٹ کو قبول کر لینا چاہیے خواہ وہ عام میعاد کے اندر یا اس کے گزر جانے کے بعد دائر کی گئی ہو۔ اور اگر تاخیر کی کوئی معقول وجہ نہ دی جائے تو رٹ کی درخواست خارج کی جا سکتی ہے اگرچہ وہ میعاد ایکٹ کے تحت مقررہ میعاد کے اندر ہی دائر کی گئی ہو۔ مناسب وجہ ظاہر کرنے کا ہر صورت میں سوال پیدا ہوگا۔

## متوقعانہ دادرسی۔استقراری احکام

دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ میں الفاظ رٹ۔ احکام اور ہدایات کو کسی طور سے محدود نہیں کیا گیا ہے۔ ان اختیارات کی وسعت کی وجہ سے عدالتوں نے خود اپنے اوپر چند پابندیاں عائد کر لی ہیں۔ ایک پابندی یہ ہے کہ عدالت کسی غرض کو محض متوقعانہ مسائل پر فیصلہ دینے کے لیے قبول نہ کرے گی۔ دستور کی ان تجاویز کے تحت کوئی عرضی نہیں دی جا سکتی جب تک کہ عرضی گزار کو کوئی مضرت نہ پہنچی ہو یا کسی قریبی ضرر کا خطرہ نہ ہو۔ عرضی گزار عدالت میں صرف کسی مضرت کے تدارک کے لیے آ سکتا ہے عدالتیں محض ہدایتی رائے دینے کے عمل میں یا کسی قانون کے جواز یا عدم جواز کے متعلق اعلان کرنے کے عمل میں نہیں پڑتی ہیں جب تک کوئی واقعی مضرت نہ پہنچی ہو یا کوئی نزاع نہ پیدا ہوئی ہو۔ ایسے عمل میں عدالتوں کو دشواری یہ ہوتی ہے کہ ان کے سامنے واقعات یا قابل انفصال عدالت نزاعی امور کے نہ ہوتے ہوئے ان کو اپنے فیصلوں پر پورا اعتماد نہیں ہوتا۔

اوپر ذکر کیے ہوئے اصول کو واضح کرنے کے لیے ایک یا دو مثالیں دی جا سکتی ہیں شیو شنکر بنام ایم۔ پی۔ ریاستی حکومت میں عرضی گزار نے۔ سی۔ پی۔ برار ممانعت شراب نوشی ایکٹ ۱۹۳۸ کے جواز پر اعتراض کیا۔ اسی ایکٹ نے دیسی شراب میں ایک خاص ضلع میں درآمدگی اور اس کے بنانے۔ ذخیرہ کرنے اور بکری کی ممانعت کر دی تھی۔ مگر بدیسی شراب کی درآمدگی پرمٹ جاری کرنے کے تابع اجازت دے دی تھی۔ عرضی گزار صرف دیسی شراب کا تصرف کرتا تھا اس نے کبھی بدیسی شراب کے پرمٹ کے لیے درخواست نہیں دی

تھی نہ اس ایکٹ کی کسی تجویز کی خلاف ورزی کی بنا پر اس پر کبھی کوئی مقدمہ چلایا گیا تھا۔ مینڈامس MONDAMUS کو جاری کرنے سے انکار کرتے ہوئے عدالت نے کہا:۔

"عرضی گزار نے اس ایکٹ کے تحت کوئی عمل نہیں کیا نہ اس کے لیے مضرت رساں کوئی کارروائی اس کے خلاف ایکٹ کے تحت کی گئی تھی۔ نہ اس نے کوئی مطالبہ کیا اور نہ اس سے انکار کیا گیا۔ اس ایکٹ کا نفاذ جس شکل میں وہ ہے اس کے خلاف کبھی نہیں کیا گیا۔ اس کا صرف یہ کہنا ہے کہ زیرِ اعتراض ایکٹ کی وجہ سے وہ اس عمل کو نہیں کر سکتا جو اس کے دماغ میں ہے مینڈامس جاری نہیں کیا جا سکتا جب کہ کوئی مطالبہ نہ کیا گیا ہو اور اس سے انکار نہ کیا گیا ہو یا جب تک کسی فعل کے کرنے یا ترک فعل کا حکم نہ دیا گیا ہو کسی عدالت سے یہ توقع نہیں کی جا سکتی کہ وہ ایکٹ کی تمام دفعات اس کے تحت قواعد اور اظہار ناموں کے جواز پر غور کرنا شروع کرے یہ معلوم کرنے کے لیے کہ کون دستور کے مطابق اور کون اس کے خلاف ہیں۔

ڈبلیو۔ جی۔ او۔ ایس۔ مرچنٹ ایسوسی ایشن بنام ریاست مہاراشٹرا میں عرضی گزار نے دستور کی دفعہ ۲۲۶ کے تحت مہاراشٹرا غذائی کاروباریوں کے لیے لائسنس کے حکم کو خلاف دستور اور باطل قرار دیے جانے کے لیے رٹ دائر کی۔ ہائیکورٹ نے اس رٹ کو قبول نہیں کیا کیونکہ اس قانون کی کوئی خلاف ورزی نہیں ہوئی تھی نہ اس حکم کی خلاف ورزی کے خلاف اس پر ریاستی حکومت نے کوئی کارروائی کی تھی۔ عدالت نے طے کیا کہ عرضی گزار اس حکم کی تعمیل کر رہا تھا اور یہ بات نہیں تھی کہ اس کو حکومت کے حکم کی تعمیل کرنا غیر ممکن معلوم ہو رہا تھا۔ عدالت نے کہا کہ عرضی میں درج تفصیلی بیانات سے یہ معلوم ہوتا ہے کہ ممکن ہے کہ عرضی گزار کو کچھ دشواریوں کا سامنا کرنا پڑے۔ لیکن عدالت کے اختیارِ سماعت کے ذریعہ ایسی صلاح نہیں حاصل کی جا سکتی کہ کسی حکم یا لائسنس کی شرائط کی بجا تعبیر سے عرضی گزار کس حق کا مستحق ہے:

لیکن اگر ریاست یہ منشا ظاہر کرے کہ وہ ایکٹ کی تعزیری تجاویز کو استعمال کرے گی اگر کوئی شخص ایکٹ کی تجاویز کی تعمیل کرنے سے قاصر رہے تو عدالت رٹ کی عرضی کو قبول کر سکتی ہے۔ ہمت لال بنام ریاست۔ اے۔ پی۔ میں عرضی دینے والوں نے غذا میں ملاوٹ

کی انسداد ایکٹ ۱۹۵۴ کے جواز پر اعتراض کیا جب غذائی انسپکٹر نے کبری کے بیے رکھی ہوئی غذا کے نمونے لیے۔ ان کو سرکاری تجزیہ ساز کے پاس بھیجا مگر قبل اس کے کہ کوئی کارروائی اس کے خلاف ایکٹ کے تحت کی گئی ہو۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ وہ عرضی قابل قبول نہ تھی کیوں کہ عدالت سے محض خیالی اور فرضی قانونی مسائل پر فیصلہ دینے کی استدعا کی گئی تھی۔ کسی بنیادی حق میں محض مداخلت کا خطرہ کوئی ایسی وجہ نہیں ہے جس کی بنا پر عدالت سے قانونی تجویز پر فیصلہ دینے کی استدعا کی جائے۔

ان معاملات پر غور کرنے سے معلوم ہوگا کہ آیا کوئی معاملہ قابل فیصلہ یا نزاعی ہے ہر معاملے کے حالات پر منحصر ہوتا ہے۔ عدالت کی رہنمائی اس معاملہ میں کسی شخص کے کسی معاملہ سے متعلقہ ہونے یا اس کے فیصلہ سے اس کے مفاد کے متاثر ہونے سے ہوتی ہے۔ اکثر ایک شخص دو طرفہ دشواری میں پڑ جاتا ہے یعنی اگر وہ اس ناجائز قانون کی تعمیل کرے تو اس کو مضرت پہنچے گی اور اگر وہ اس کی تعمیل نہ کرے تو بھی اس پر مصیبت آپڑے گی۔ خصوصاً ایسی صورت میں جب قانون نے عدم تعمیل کو تعزیری کر دیا ہو تو عدالتوں کا عرضی قبول کرنے کی طرف زیادہ رجحان ہونا چاہیے اگرچہ کوئی واضح عمل نہ بھی کیا گیا ہو۔

کو چینی[1] کے معاملہ میں ایک قانون مخصوص طور سے کسی شخص کو جائیداد کے متعلق متاثر کرنے کی غرض سے پاس کیا گیا۔ یہ ایسا معاملہ تھا جہاں صرف اس ایکٹ کے پاس کرنے سے ہی اور اس کی تجویز کے تحت ہی کسی شخص کا بنیادی حق متاثر ہونا تھا ایسی صورت میں یہ فیصلہ دیا گیا کہ متعلقہ شخص فوراً دفعہ ۳۲ اور ۲۲۶ کے تحت عدالت میں جا سکتا ہے اگرچہ اس کے خلاف کوئی واضح عمل نہ بھی کیا گیا ہو اور حکم امتناعی کی دادرسی بھی پا سکتا ہے۔ یہ بھی قرار پایا کہ کوئی دادرسی بطور استقرار نہیں دی جا سکتی اگر رٹ کی عرضی اس بنا پر قابل قبول نہ ہو کہ وہ ایسی جماعت کے خلاف نہیں دائر کی جا سکتی جو قانونی جماعت نہ ہو یا اس کے ذمہ ایکٹ نے کوئی فرائض یا ذمہ داریاں نہ عائد کی ہوں۔ اس طور سے (MONIDA MUS) اور استقرار کی ایک ہی ماہیت ہو جاتی ہے۔

---

[1] AIR 1959 SC 725.

# رٹ کی عرضی کون دے سکتا ہے

عام قاعدہ یہ ہے کہ کوئی شخص جس کے بنیادی حق یا کسی دیگر حق میں مداخلت کی گئی ہو سپریم کورٹ یا ہائیکورٹ کے سامنے اپنے حق کے نفاذ کے لیے عرضی دے سکتا ہے۔ نافذ کیے جانے والے حق کو اس عرضی گزار کا شخصی حق ہونا چاہیے۔ شخصی حق کا صرف جائیداد سے ہی تعلق نہیں ہوتا بلکہ وہ ٹرسٹی کے مفاد کے متعلق بھی ہو سکتا ہے یہ حقوق مختلف ہوتے ہیں اور ان کا وجود مختلف ماہیت کا ہوتا ہے ایک شخص کو کسی دیگر شخص کے حق کو نافذ کرنے کا اختیار نہیں ہوتا بجز اس صورت کے جب قانون ایسا کرنے کا اختیار دے جیسے ہیبس کارپس HABUS CORPUS کی عرضی دیگر شخص بھی قید کیے ہوئے یا حراست میں لیے ہوئے شخص کو قید یا حراست سے نکالنے کے لیے دے سکتا ہے بشرطیکہ وہ شخص بالکل اجنبی نہ ہو۔ اسی طرح کوا وارنٹو GUA WARRANTO کی رٹ میں بھی کوئی شخص کسی سرکاری عہدہ پر کسی تقرر کے خلاف اعتراض کر سکتا ہے اگرچہ اس کے حق میں کوئی مداخلت نہ بھی ہوتی ہو۔

عوامی حقوق کے نفاذ کے لیے ایک شخص کس حد تک رٹ دائر کر سکتا ہے؟ قانون کا عام اصول یہ ہے کہ عوامی حق میں کسی شخص کا مفاد اس کو رٹ دائر کرنے کا مجاز کر دینے کے لیے کافی ہوتا ہے بشرطیکہ عوامی حق میں مداخلت سے عوام کے بہ نسبت عرضی گزار کو زیادہ مضرت پہنچی ہو۔ لہٰذا عرضی گزار کو عوامی مفاد میں عوام سے زیادہ مفاد ہونا چاہیے تاکہ وہ عوام کے مفاد کی نمائندگی کر سکے۔

مندرجہ ذیل اشخاص کو اس معاملہ میں رٹ دائر کرنے کا مستحق قرار دیا گیا ہے۔ عام پبلک کے وہ ممبران جن کو کسی دیوتا کی عبادت کرنے کا حق حاصل ہو وہ اشخاص ہیں جن کو اس دیوتا کو نذر کی ہوئی جائیداد کے لیے ٹرسٹی کے تقرر کرنے میں مفاد ہے۔ ایک انتخاب کرنے والا شخص چناؤ کے بلا انصرام میں اور چناؤ فہرستوں کے مرتب کرنے میں مفاد رکھتا ہے باوجودیکہ ذاتی طور سے یا براہ راست وہ اس سے متاثر نہ ہوتا ہو۔ کسی مقام

---

828 . SC . 1966 . AIR.1

کے ساکنان جن کی صحت کو فیکٹری سے نکلنے والی بدبو مضرت پہنچاتی ہو اس فیکٹری کو اس قرب و جوار میں چلانے کے لیے لائسنس کی تجدید کے خلاف اعتراض کر سکتے ہیں۔ اس آراضی کے قریب رہنے والے اشخاص جس پر کوئی عمارت ناجائز طور سے تعمیر کی جارہی ہو مفاد رکھنے والے اشخاص ہیں۔

برخلاف اس کے یہ قرار پایا ہے کہ وہ شخص جو سماجی تعلیم کے تحت پھیلنے میں دلچسپی رکھتا ہو اور اس کی ریاست میں ترقی دینے کا ذمہ دار ہو منڈامس MANDAMUS کی رٹ حکومت کو راجستھان سماجی تعلیم بورڈ ایکٹ کے تحت سماجی بورڈ کی تکمیل دینے کے لیے نہیں دائر کر سکتا ہے اگرچہ اس کو نامزد کیے جانے کی ترقی بھی ہو۔

اسی طرح ایک تجارتی متابل جس کی وہاں کی مل دوسری وہاں کی مل کے قریب تھی۔ اس مل کو وہاں سے ہٹانے کی بابت رٹ دائر کرنے کا مجاز نہیں تھا کیوں کہ اس کے حاصل شدہ حق میں مداخلت نہیں ہوئی تھی۔

۔ بھائی بنام ہند میں رن کچھ کے ایک نزاعی علاقہ کے بارے میں ہند اور پاکستان کے درمیان اقرار نامہ کے ذریعہ مقرر کیے ہوئے کچھ ٹریبونل کے فیصلہ ثالثی کی رو سے حکومت ہند کے کچھ حصے کو پاکستان کو منتقل کر دینے کی تحریک کی گئی تھی۔ چند اشخاص نے سپریم کورٹ میں رٹ دائر کی کہ ہند کو حکومت کو اس علاقہ کو بغیر پارلیمنٹ کی اجازت کے دیے جانے سے روکا جائے۔ ان کی بحث یہ تھی کہ اس علاقہ کو دے دینے سے دفعات ۱۹(۱) (د) (ء) میں درج بنیادی حقوق کی خلاف ورزی ہوئی ہے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ان میں سے کوئی اس علاقہ میں واقعی یا ظاہری مفاد نہیں رکھتا تھا نہ ان کے پاس اس علاقہ میں کوئی آراضی تھی نہ انھوں نے کبھی وہاں جانے کی کوشش کی تھی۔ صرف ایک عرضی گزار نے اس میں داخل ہونے کی کوشش کی تھی مگر وہ داخل نہ ہو سکا کیوں کہ اس کی اجازت نہیں دی گئی تھی۔ لہٰذا سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ زیادہ سے زیادہ یہ کہا جا سکتا ہے کہ صرف اس شخص کو اس علاقہ میں سفر کرنے اور سکونت رکھنے کے حق سے محروم کر دینے کے

---

634 RA-RA77 . 1972 - AIR ـ 98 - A.P. 1968.

- 783 - SC - 1969 - AIR ـ 246 - SC ـ 71 - AIR

خلاف شکایت کرنے کا حق تھا اور عرضی دائر کرنے کا مستحق تھا۔

چرنجی لال بنام ہند ایکٹ کمپنی کا انتظام حکومت نے اپنے ہاتھ میں ایک قانون کے تحت لے لیا کیونکہ اس کے ڈائریکٹروں نے نقصان ہونے کی وجہ سے کمپنی کو بند کر دیا تھا۔ ایک حصہ دار نے جس نے اپنے حصوں کی پوری قیمت ادا کر دی تھی۔ اس قانون پر اس بنا پر اعتراض کیا کہ اس میں معاوضے کی کوئی تجویز نہ تھی۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ ایسا حصہ دار کمپنی کے حق کا نفاذ نہیں کروا سکتا بجز اس حد تک جس تک خود اس کا مفاد متاثر ہوتا ہو۔ اور یہ کہ اس کے کسی حق میں مزاحمت نہیں ہوئی کیوں کہ انتظام لیے جانے کے بعد بھی وہ حصہ دار برقرار رہا اور منقسمہ پانے کا مستحق رہا لہٰذا وہ رٹ دائر کرنے کا مجاز نہ تھا۔

درگا داس بنام شولا پور اسپننگ اور ویونگ کمپنی کا معاملہ بھی اسی کمپنی اور اسی قانون کے متعلق تھا۔ اس معاملہ میں ایک ترجیحی حصہ دار نے جس کے حصوں کی ۵ فیصد قیمت ادا ہو چکی تھی اور باقی ادا نہیں ہوئی تھی اس قانون کے جواز پر اپنے اور دیگر حصہ داروں کی طرف سے نمائندہ کی حیثیت سے اعتراض کیا۔ اعتراض اسی بنا پر تھا کہ معاوضہ کی کوئی تجویز نہیں تھی۔ مگر اس معاملہ میں فرق یہ تھا کہ انتظام لیے جانے کے بعد ترجیحی حصہ داران سے غیر ادا شدہ رقم کی ادائیگی کا مطالبہ کیا گیا تھا۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ حصہ داران رٹ دائر کرنے کے مجاز تھے۔ کیوں کہ جیسا کہ جسٹس مہاجن نے کہا:۔

"مدعی اور دیگر حصہ داران کو اس فرمان سے قریبی اور براہِ راست مضرت پہنچنے کا خطرہ تھا۔ یہ براہ راست وہ مطلوبہ رقم تھی جس کو ادا کرنی تھی کیوں کہ اس کی عدم ادائیگی کی وجہ سے ان کے حصوں کی ضبطی کا خطرہ تھا۔

ترجیحی حصہ داران کو حکومت کے اختیار پر اعتراض کرنے کا اور یہ کہنے کا کہ حکومت ناجائز فرمان کے تحت عمل کر رہی ہے ہر قسم کا حق تھا۔ وہ فرمان کے جواز پر اس بنا پر اعتراض کر سکتے تھے کہ وہ ان کے بنیادی حق میں مزاحمت کرتا تھا۔

---

۱۔ AIR ۔ 1951 ۔ SC ۔ 41 ۔ ۲۔ AIR ۔ 1954 ۔ SC ۔ 119

۳۔ AIR ۔ 1970 ۔ SC ۔ 564 ۔

بینک کے قومیانے کے معاملہ میں ایک بنک کے ڈائریکٹر اور حصہ دار نے ۱۴ تجارتی بینکوں کو قومیانے کے قانون پر اعتراض کیا اس بنا پر کہ قومیانے کی وجہ سے ان کی حصوں میں لگی ہوئی رقم کی قیمت میں بہت تخفیف ہوگئی اور اس کا منقسمہ حاصل کرنے کا حق ختم ہوگیا اور وہ کمپنی کے ذریعہ اپنا کاروبار کرنے سے محروم کر دیئے گئے۔ حکومت کی طرف سے یہ بحث ہوئی کہ وہ اس قانون پر اعتراض کرنے کے مجاز نہ تھے۔ سپریم کورٹ نے حکومت کی بحث کو منظور نہیں کیا۔

اسی طرح بینیٹ کولمن کمپنی بنام ہند میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اخبار کو شائع کرنے والی کمپنی کے حصہ داروں۔ اڈیٹروں اور اخبار کے پڑھنے والوں کو دفعہ ۱۹(۱)(a) کے تحت قانون کے جواز پر اعتراض کرنے کا حق ہے۔ کیوں کہ ان کی تقریر اور اظہار کی آزادی اخبارات کے ذریعہ استعمال ہوتی ہے۔

اس پر بھی توجہ رکھنا چاہیے کہ کارپوریشن شہری نہیں متصور ہوتا لہٰذا وہ ان حقوق کو نافذ نہیں کروا سکتا جو شہریوں کو حاصل ہیں۔ دیوانی کی نالشات پر اطلاق رکھنے والے اس اصول کا اطلاق کہ نالش کے معاملہ سے متعلقہ جملہ اشخاص جس کو اس نالش میں فریق ہونا چاہیے رٹ کے معاملہ پر نہیں ہوتا۔ لہٰذا کوئی رٹ اس بنا پر خارج نہیں کی جا سکتی کہ عرضی گزار نے جملہ دیگر مفاد رکھنے والے اشخاص کو اس میں فریق نہیں بنایا۔

## کس کے خلاف رٹ جاری کی جا سکتی ہے

متعدد معاملات میں اس سوال پر بہت بحث ہوئی ہے کہ دفعہ ۲۲۶ کے تحت کس کے خلاف رٹ جاری کی جا سکتی ہے۔ ہیبس کارپس HABUS CORPUS اور کوا وارنٹو GUA WARRANTO کی ماہیت کی رٹوں کے متعلق زیادہ دشواری نہیں پیدا ہوتی ہے۔ کسی حراست میں لیے ہوئے شخص کو آزاد کروانے کی غرض سے HABUS CORPUS کی رٹ صرف سرکاری ملازمین پر ہی نہیں بلکہ کسی نجی شخص پر بھی جاری کی جا سکتی ہے۔

---

40-SC-1955-AIR-1811-SC-1963-AIR ۱ 106-SC-1973-AIR ۲
1019-SC-1963-AIR ۳

Quo Warranto کی رٹ کسی سرکاری عہدہ دار کے خلاف جاری کی جاسکتی ہے مگر کسی نجی عہدہ دار کے خلاف نہیں جاری ہوتی ہے۔ ملک میں مختلف اقسام کی ایجنسیوں کے عمل کرنے کی وجہ سے Mandamus اور Certeorari کی رٹوں کو جاری کرنے کے متعلق مشکل سوالات پیدا ہوتے ہیں۔ راجستھان الیکٹری سٹی بورڈ بنام موہن لال میں سپریم کورٹ نے اس موضوع پر عام اصول قائم کیا ہے۔ اس اصول کا مفہوم یہ ہے کہ حکومت کے محکمہ یا حکومتی نیم حکومتی یا قانونی جماعت کو جس پر قانون کے ذریعہ اختیارات عطا کیے گئے ہوں رٹ جاری کی جاسکتی ہے اور اس امر کی کوئی اہمیت نہیں ہے کہ ان میں سے کچھ اختیارات تجارتی امور کو انجام دینے کے لیے دیے گئے ہوں۔ رٹ کے نظام کے تحت خاص تصور یہ ہے کہ کسی سرکاری مقتدر کا قانون کی خلاف ورزی کرنا یا قانون کی تعمیل نہ کرنا دستور کی دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ کے تحت کارروائی کا موضوع ہو سکتا ہے اور اس خلاف ورزی سے مضرت رساں شخص کو مناسب دادرسی دی جاسکتی ہے جبکہ مختلف ماہیت اور مختلف اقسام کے عمل کرنے والی جماعتوں کے خلاف رٹ جاری کی گئی ہے۔ چند ایسی جماعتیں بھی ہیں جن پر رٹیں جاری نہیں کی گئی ہیں۔ عام اصول یہ کہا جاسکتا ہے کہ رٹ ہمیشہ قانونی جماعت پر جاری کی جاسکتی ہے مثلاً یونیورسٹی جو قانون کے تحت کارپوریٹ ہوتی ہو۔ قانون کے ذریعہ قائم کیا ہو۔ سرکاری کارپوریشن تجارتی امور انجام دینے کے لیے اس زمانہ کی ایک نئی ایجاد ہے۔ ایسی جماعت پر بھی رٹ دائر کی جاسکتی ہے جیسا کہ زندگی بیمہ کارپوریشن بنام سنیل کمار بنرجی میں کیا گیا ہے۔ مدراس ہائیکورٹ نے فیصلہ دیا کہ اسٹیٹ بینک پر بھی رٹ جاری کی جاسکتی ہے اس اصول کے تحت کہ منافع حاصل کرنا اس کے اصل مقصد کا جو کاروبار کرنا ہے ایک ضمنی امر ہے۔ اسی اصول کا اطلاق قانون کے تحت قائم کیے ہوئے کارپوریشنوں پر بھی کرنا چاہیے کیونکہ ان کا مقصد سماجی۔ اقتصادی ہے نہ کہ صرف منافع حاصل کرنا لہٰذا اس بنا پر ان پر رٹیں جاری بھی کی گئی ہیں۔ مگر راجستھان الکٹری سٹی بورڈ کے معاملہ میں فیصلہ کے بعد یہ جانچ

---

847. SC. ۔ 619-SC-1961-AIR ۔ 1857-SC-1967-AIR

-1966-SC-AIR ۔ 338 MAD-1969-AIR ۔ 1969. A.I.R.

کا طریقہ مضول ہوگیا ہے کیوں کہ اب ایسی جماعت پر رٹ جاری کی جاسکتی ہے اگر چہ اس کا کام تجارتی ہی کیوں نہ ہو لہٰذا متعدد قانونی کارپوریشنوں پر رٹیں جاری کی گئی ہیں۔ اب یہ اصول مستحکم ہوگیا ہے کہ قانونی جماعت رٹ کے اختیارِ سماعت کے تابع ہے۔

دوسری ایجنسی جس کو حکومت کاروباری امور کو انجام دینے کیلئے استعمال کرتی ہے ہندی کمپنی ایکٹ کے تحت رجسٹری کی ہوئی سرکاری کمپنی ہے۔ یہ قانونی جماعت نہیں ہوتی حالانکہ اس کے اصل سرمایہ کا زیادہ تر حصہ حکومت سے ملتا ہے اس کے حصہ دار عموماً ہند کا صدر اور سرکاری افسران ہوتے ہیں اور حکومت اس پر بہت زیادہ قابو رکھتی ہے۔ مگر ۱۹۶۸ تک متواتر یہ نظائر رہی ہیں کہ ایسی کمپنیوں پر رٹ نہیں جاری کی جاسکتی ہے۔ ایسا اس اصول کے تحت ہے کہ کمپنی ایکٹ کے تحت رجسٹر شدہ حکومت کی کمپنی کوئی قانونی عمل نہیں کرتی اور حکومت سے بالکل علیحدہ ہے۔ کیوں کہ کمپنی کی اس کے حصہ داروں سے علیحدہ ایک جداگانہ شخصیت[1] ہوتی ہے۔ اسی طرح آندھرا ہائی کورٹ نے ہندوستان شپ یارڈ لمیٹڈ پر رٹ جاری سے انکار کر دیا اور کہا کہ یہ امور کہ اس کا اصل سرمایہ حکومت سے ملتا ہے اور وہ اس کے ڈائریکٹرس کا تقرر کرتی ہے اور اس پر بہت زیادہ قابو رکھتی ہے کوئی اہمیت نہیں رکھتے کیوں کہ کمپنی کی ایک علیحدہ شخصیت ہوتی ہے لہٰذا وہ قانونی جماعت نہیں متصور کی جاسکتی۔ اسی طور سے سپریم کورٹ نے پراگا ٹول کے معاملہ میں حکومت کی کمپنی پر MANDAMUS جاری کرنے سے انکار کر دیا۔ سپریم کورٹ نے کہا کہ MANDAMUS کی عرضی ایسے دفتر کے خلاف نہیں دی جاسکتی جو واقعی نجی ماہیت کا ہو۔ نہ ایسی عرضی اس غرض کے لیے دی جاسکتی ہے کہ کمپنی کو مجبور کیا جائے کہ وہ کام گران کی نجی نزاع کو طے کرنے کی اپنی ذمہ داریوں کو انجام دے "مزید یہ کہ وہ کمپنی قانون کے تحت نہیں قائم ہوئی تھی۔ لہٰذا اس پر کوئی ایسا قانونی فرض نہیں عائد تھا جس کی انجام دہی MANDAMUS کے ذریعہ کرائی جائے۔ یہ اصول قائم کرتے ہوئے عدالت نے کہا۔

MANDAMUS کسی سوسائٹی کے افسر پر اس ایکٹ کی مطابقت کو

---

2.2.8-BCM-197 A.I.R وغیرہ MAD.1971-AIR-431-MAD.1971-AIR ف
-1336-SC-1969-AIR ف-518-A-P-1960-A-I-R ف

انجام دینے کے لیے جاری کی جاسکتی ہے جس کے تحت وہ قائم کی
گئی ہو، یا جس کے وہ تابع ہو اور ان کمپنیوں اور
کارپوریشنوں پر بھی ان فرائض کی انجام دہی کے لیے جاری
کی جاسکتی ہے جو ایکٹ کے تحت ان کو سپرد کیے گئے ہوں۔"

اس بیان کے معنی واضح نہیں ہیں۔ کیا اس کا یہ مطلب ہے کہ کسی عام قانون کے نفاذ کے لیے بھی رٹ جاری کی جاسکتی ہے۔ یا اس کا یہ مطلب ہے کہ ایسے قوانین کو نافذ کرنے کے لیے جاری کی جاسکتی ہے جو مخصوص اختیارات یا استحقاق دیں یا ذمہ داری عائد کریں۔ بارگا کے معاملہ میں واقعات پر عدالت کے فیصلہ سے معلوم ہوتا ہے کہ عام ایکٹوں کو نافذ کرنے کے لیے رٹ نہیں جاری کی جاسکتی۔ مگر ایک ہائی کورٹ نے یہ نظریہ نہیں اختیار کیا۔ ابنی بھوشن بنام ہندوستان کیبل میں کلکتہ ہائیکورٹ نے یہ نظریہ لیا کہ صنعتی ماموری (قائمہ احکام)، جس کا قانونی اثر ہے کے تحت حکم کی خلاف ورزی پر سرکاری کمپنی پر رٹ جاری کی جاسکتی ہے۔ اسی طرح پٹنا ہائیکورٹ نے پورن کمار بنام انڈین آئیل کارپوریشن میں کہا کہ رٹ سرکاری کمپنی پر جاری کی جاسکتی ہے اگر اس کو قانونی فرائض انجام دینے ہوں (جیسے صنعتی قوانین کے تحت)، دلی ہائیکورٹ کی رائے این ایس سی۔ ٹی۔ یونین بنام نیشنل سیڈ کارپوریشن میں اس نظریہ کے خلاف ہے۔ یہ کہا گیا ہے کہ MANDAMUS جاری کرنے کے لیے ضروری ہے کہ کمپنی اس ایکٹ سے اس پر عائد کیے ہوئے فرض کی انجام دہی سے قاصر رہی ہو جس کے ذریعہ وہ قائم کی گئی ہو۔ آسام ہائیکورٹ نے صنعتی قانون کو نافذ کرنے کے لیے آئل انڈیا لمیٹیڈ پر جو اس کی رائے میں (پبلک)، سرکاری کارآمد خدمت انجام دیتی تھی MANDAMUS جاری کردیا۔

بالکل نجی غیر سرکاری جماعتوں کے متعلق کیا صورت ہے؟ یہ قرار پایا ہے کہ کل ہند کانگریس کمیٹی پر رٹ نہیں جاری کی جاسکتی حالانکہ وہ ایک بہت طاقتور سیاسی جماعت ہے۔ پھر بھی اس کورٹ کے اختیار سماعت کے لیے سرکاری مقتدر کی حیثیت نہیں حاصل ہے

---

۱۔ 1968 ع۔ AIR (8) 124 - 1972 - SC - 1450۔
۲۔ AIR - 1971 - PAT - 179۔ ۳۔ AIR - 1972 - DEL - 292۔

ودیا رام مسرا بنام ایس۔ جے۔ این۔ کالج میں سپریم کورٹ نے کہا CER T EORARI کی رٹ کسی الحاقی کالج پر نہیں جاری کی جا سکتی کیونکہ رٹ کسی قانونی جماعت کے حکم کو منسوخ کرنے کے لیے جاری کی جا سکتی ہے اور وہ کالج قانونی حیثیت نہیں رکھتا تھا۔ سرکاری انجمنوں پر MANDAMUS جاری کرنے کے سوال پر۔ ہائی کورٹوں میں اختلاف رائے پیدا ہو گیا ہے۔ ایسی انجمن متعلقہ ریاست کے سہکاری انجمن ایکٹ کے تحت رجسٹر کی جاتی ہے اور اس پر سہکاری انجمنوں کے رجسٹرار کے ذریعہ قابو اور نگرانی رکھی جاتی ہے۔ مدراس ہائیکورٹ کی رائے کے مطابق ایسی جماعت پر رٹ نہیں جاری کی جا سکتی کیوں کہ وہ ایک قانونی جماعت نہیں ہے اور اس کے ضوابط کا کوئی قانونی اثر نہیں ہے۔ برخلاف اس کے مدھیہ پردیش ہائیکورٹ نے اس کے ایک ملازم کی معطلی کا حکم رد کرتے ہوئے سہکاری انجمن پر رٹ جاری کر دی کیوں کہ اس کے ضمنی قواعد ایسا کرنے کا اختیار نہیں دیتے تھے۔ کلکتہ ہائیکورٹ نے مدن موہن بنام مغربی بنگال میں سہکاری انجمن کو سرکاری مقتدر مانتے ہوئے اس پر رٹ جاری کر دی اس وجہ سے کہ حکومت کو اس پر رجسٹرار کے ذریعہ بہت زیادہ قابو تھا۔ حکومت کے قابو کی بنا پر سہکاری انجمن کو رٹ کے اختیار سماعت کے تحت لانے کے فیصلہ کی صحت پر شک کیا جا سکتا ہے۔ رٹ کے اختیارِ سماعت میں لانے کے متعلق سہکاری انجمن کی صورت سہکاری کمپنی سے کمزور پڑتی ہے کیونکہ سرکاری کمپنی سہکاری انجمن سے زیادہ انتظامی کام کرنے والا انتظامیہ کا عضو ہے اور اس پر سہکاری انجمن سے زیادہ حکومت کا قابو ہوتا ہے۔ مزید یہ کہ سہکاری انجمن کو رٹ کے اختیار سماعت کے تحت لانے کا نتیجہ یہ ہوگا کہ محدود کمپنیاں بھی اس اختیار سماعت کے تحت آجائیں گی کیوں کہ آج کل ایسی کمپنیوں پر بھی بہت زیادہ حکومتی قابو ہوتا ہے۔ لہٰذا حکومتی قابو کے ذریعہ اس امر کے جانچ کا طریقہ کہ آیا کسی جماعت پر رٹ جاری کی جا سکتی ہے کوئی فیصلہ کن طریقہ نہ ہوگا۔

عام اصول یہ ہے کہ انجمنوں کی رجسٹری ایکٹ ۱۸۶۰ کے تحت رجسٹری شدہ انجمن پر

---

-169-MOB-1962-AIR ۱۔ 19-ASSAM-1971-A.I.R. ۲

-25-CAL-1966-AIR ۴۔ 289 . . P.1961-AIR ۳

رٹ نہیں جاری کی جا سکتی کیونکہ ایسی رجسٹری اس کو ایک قانونی جماعت نہیں بناتی ہے۔ لیکن دلی ہائیکورٹ نے مہندر سنگھ بنام ہند میں فیصلہ دیا ہے کہ ایسی انجمن رٹ کے اختیارِ سماعت کے تحت آتی ہے۔ یہ صحیح قانون نہیں معلوم ہوتا کیوں کہ اِس فیصلہ کی بنا یہ تھی کہ رجسٹری شدہ انجمن کو قانونی جماعت تصور کرنا چاہیے۔ کیونکہ اس کو قانون کے کچھ اختیارات دیے جاتے ہیں یہ قائم رہنے والا اصول نہیں ہے کیونکہ کمپنی ایکٹ کے تحت رجسٹری شدہ کسی کمپنی سے زیادہ قانونی جماعت کی ماہیت قانون کے تحت رجسٹری شدہ انجمن کی نہیں ہوتی۔

مگر کسی غیر حکومتی مشترکہ اسٹاک کمپنی پر رٹ جاری کی جا سکتی ہے اگر وہ پبلک کے لیے کارآمد خدمت انجام دے رہی ہو۔ ناگپور کارپوریشن بنام این۔ ای ایل او۔ پی کمپنی میں بمبئی ہائیکورٹ نے ایک نجی کمپنی پر MANDAMAS کی رٹ جاری کر دی جو ایک پبلک کے لیے کارآمد کام انجام دینے والی ایک کمپنی تھی کیونکہ "کارآمد خدمت کرنے والے ادارے پر عائد کیا ہوا قانونی فرض پبلک (سرکاری) فرض ہو جاتا ہے" ایک کارآمد خدمت انجام دینے والے ادارے کو مخصوص اختیارات اور استحقاق حاصل ہوتے ہیں لہٰذا اس پر رٹ جاری کرنا مناسب امر ہے۔ یہ نہیں کہا جا سکتا کہ پبلک کے لیے کارآمد کام کرنے والے ادارہ کی وہی حیثیت ہے جو ایک نجی فریق کی ہوتی ہے اور ایسے ادارہ کا مشترکہ اسٹاک کمپنی سے امتیاز کرنا چاہیے۔

دیگر مقدمات میں بھی ایسا مواد ملتا ہے جس کی بنا پر یہ کہا جا سکے کہ MANDAMUS کی رٹ جاری کی جا سکتی ہے اگر وہ پبلک کارآمد کمپنی ہو یا اگر اس پر پبلک ماہیت کے فرائض ایکٹ کے ذریعہ عائد کر دیے گئے ہوں۔ مگر الٰہ آباد ہائیکورٹ نے کیمیکل لمیٹڈ بنام جی۔ سی۔ کمار میں ایک عام ماہیت کی مشترکہ اسٹاک کمپنی پر ایک کمپنی کے ملازم کی ملازمت کو بحال کرنے کے متعلق MANDAMUS جاری کر دیا۔ اس ملازم کی خدمت کی شرائط کی ضابطہ بندی فیکٹری ایکٹ اور اس کے تحت بنائے ہوئے قواعد سے کی گئی تھی۔

اگر کوئی کارپوریٹ کی ہوئی جماعت کسی قسم کا حکومتی عمل انجام دیتی ہو تو وہ رٹ

---

-498-1958-AIR ۲ -170-BEL-1969-AIR ۱

19-A.S-N.1971-AIR-322-AP-1968-AIR-231-CAL-1967-AIR ۳

کے اختیار سماعت کے تحت آ جاتی ہے۔ دلی ہائیکورٹ نے امیتر جامعہ بنام دلیش راتھرا[1] میں اس اصول کو اپنے فیصلہ میں واضح کر دیا۔ جامعہ ملیہ اسلامیہ انجمنوں کی رجسٹری ایکٹ کے تحت رجسٹری شدہ انجمن ہے۔ یہ ایک تعلیمی ادارہ ہے اور یونیورسٹی گرانٹ کمیشن ایکٹ ۱۹۵۶ کے تحت یونیورسٹی متصور ہوتا ہے اور اس کا اعلان بھی کر دیا گیا ہے۔ اس اعلان کا یہ نتیجہ ہے کہ اس پر اس ایکٹ کا اطلاق ہو گیا اور وہ اسناد بھی دے سکتا ہے لہٰذا وہ ایک پبلک مقتدر قرار پایا اور اس پر MANDAMUS کی رٹ جاری کی جا سکتی ہے۔ اس کی وجہ یہ ہے کہ عوام کی تعلیم بنیادی طور سے ریاست کا عمل ہے اور یونیورسٹی کا تصور ہی ہمہ گیری ہے اور یونیورسٹی نجی ادارہ نہیں ہو سکتا اور اسناد عطا کرنے کا اختیار حکومتی ماہیت کا قانونی اختیار ہے اور ایکٹ کے تحت صرف کوئی یونیورسٹی ہی سند عطا کر سکتی ہے۔

اس موضوع پر کہ MANDAMUS کی رٹ کس پر جاری کی جا سکتی ہے، قانون ابھی تک غیر معیّن ہے نظریہ کا رجحان اس طرف جھکتا ہوا معلوم ہوتا ہے کہ رٹ غیر قانونی جماعت پر بھی جاری کی جا سکتی ہے اور اس نظریہ کو کہ رٹ صرف قانونی جماعت پر جاری ہو سکتی ہے کچھ اہمیت کم ہو رہی ہے اس نظریہ کے خلاف متعدد عدالتی اقوال ہیں۔ رٹ جاری کرنے کے لیے خاص معیار یہ ہے کہ آیا متعلقہ جماعت کوئی پبلک یا قانونی فرض انجام دے رہی ہے۔ اگر ایسا فرض کسی جماعت پر عائد کیا گیا ہو تو MANDAMUS رٹ اس پر جاری کی جا سکتی ہے خواہ وہ قانونی خواہ غیر قانونی جماعت ہو۔

اڑیسا حکومت نے امتحانات لینے اور نتیجے شائع کرنے کی غرض سے ایک سنسکرت کونسل قائم کی۔ اڑیسا ہائیکورٹ نے فیصلہ دیا کہ جو عمل وہ انجام دے رہی تھی پبلک تھا لہٰذا اگرچہ وہ قانونی جماعت نہ تھی پھر بھی اس کے عمل میں کافی قانونی مفاد رکھنے والے کسی شخص کی عرضی پر اس پر MANDAMUS کی رٹ جاری کی جا سکتی تھی۔[2] ہرکرشن مہتاب[3] بنام وزیر اعلیٰ اڑیسا میں بھی یہی نظریہ معلوم ہوتا ہے۔ اڑیسا حکومت نے ایک

---

[1] I.L.R (1969)-DEL-170 [2] AIR-1971-ORI-212-

[3] AIR-1971-ORI-175-

سابقہ وزیر اعلا کے خلاف لگائے ہوئے چند الزامات کی تحقیقات کرنے کے لیے ایک ریٹائرڈ سپریم کورٹ کے جج کو مقرر کیا کہ وہ رپورٹ دے کہ آیا بادیٔ النظر میں تحقیقاتی کمیشن سے تحقیقات کرائے جانے کے قابل وہ معاملہ ہے یا نہیں۔ جج نے رپورٹ دی کہ چند الزامات ایسے ہیں جن پر کمیشن کو مزید تحقیقات کرنی چاہیے۔ سابق وزیر اعلا کی عرضی پر ہائیکورٹ نے کہا کہ اگرچہ تحقیقات کرنے والے افسر کی قانونی حیثیت نہ تھی بلکہ وہ ریاست کے انتظامی اختیارات کے تحت مقرر کیا گیا تھا پھر بھی تحقیقات کی رپورٹ کو رد کرنے کیلیے CERTEORARI کی رٹ جاری کی جا سکتی تھی۔

اس مسئلہ پر یہ رائے دی جا سکتی ہے کہ رٹ پبلک قانون کی دادرسی ہے اور ہر اقسام کی ایسی جماعتوں پر جن پر کسی ایکٹ کے تحت کچھ ذمہ داری ہو رٹ کا جاری کرنا مناسب نہ ہوگا۔ ایسی جماعتوں پر اس وقت رٹ جاری کرنا چاہیے جب وہ کوئی پبلک کارآمد عمل یا حکومتی عمل انجام دے رہی ہوں جیسا کہ چند ہائیکورٹوں نے کہا ہے۔

چند بنیادی حقوق کو نافذ کرنے کے معاملہ میں ایک مشکل سوال پیدا ہوتا ہے جب کہ ایسے بہت سے حقوق ریاست کے خلاف نافذ کیے جا سکتے ہیں مگر چند اس طور سے وضع کیے گئے ہیں کہ ان کا نفاذ نجی اشخاص کے خلاف بھی کیا جا سکتا ہے۔ مثلاً دستور کی دفعہ ۱۵ (۲)۔ کیا ایسے حق کو نافذ کرنے کے لیے نجی شخص پر MANDAMUS کی رٹ جاری کی جا سکتی ہے؟ شاید ایسا اس بنا پر کیا جا سکتا ہے کہ وہ شخص اس پر دستور سے عائد کیے ہوئے فرض کی خلاف ورزی کر رہا ہے۔ اس پر بھی توجہ رکھنا چاہیے کہ یہ نظریہ ابھی تک اختیار کیا جا رہا ہے کہ ریاست کے خلاف قابلِ نفاذ حق کو سرکاری کمپنی کے خلاف نافذ نہیں کیا جا سکتا ہے۔

دستور کی دفعہ ۳۲ کے تحت بنیادی حقوق ہند کی عملداری کے اندر کسی مقتدر یا مرکزی حکومت کے زیرِ قابو کسی مقتدر کے خلاف نافذ کیے جا سکتے ہیں۔ لہٰذا اگر کوئی جماعت ہند کے باہر مگر مرکزی حکومت کے زیرِ قابو عمل کر رہی ہو تو بھی سپریم کورٹ یا ہائی کورٹ مرکزی حکومت کو رٹ جاری کر سکتا ہے اس کو ہدایت کرتے ہوئے کہ وہ اپنا اختیار استعمال کر کے عرضی گزار کے بنیادی حق کو اس مقتدر سے نافذ کروائے۔ اس قاعدہ کا اطلاق ہند کے باہر بظاہر عدالتی جماعت عمل کرنے والے مقتدران پر نہیں ہوتا۔ اس کی وجہ یہ ہے کہ یہ مقتدران حکومت کے زیرِ قابو نہیں

---

لے 231-CAL-1967-AIR-137-PAT-1971-AIR-2

متصور کیے جا سکتے ہیں اس مفہوم میں کہ وہ ایسے مقتدران کو ہدایت نہیں دے سکتی کہ وہ اپنے فرائض کو کس طور سے انجام دیں۔ دفعہ ۱۲ میں جس قابو کا ذکر ہے اس کا استعمال عملیہ یا انتظامیہ مقتدر کے متعلق استعمال کیا جا سکتا ہے نہ کہ بظاہر عدالتی مقتدر کے متعلق۔

سابق میں دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہائیکورٹ اپنے مقامی اختیار سماعت کے باہر قائم مقتدر پر رٹ نہیں جاری کر سکتا تھا اگرچہ متعلقہ مقتدر نے اپنے عمل سے کسی شخص کے قانونی حق کو اس اختیار سماعت کے اندر متاثر کیوں نہ کیا ہو۔ لہٰذا پنجاب ہائیکورٹ کے سوا کوئی ہائیکورٹ حکومت ہند پر رٹ نہیں جاری کر سکتا تھا اگر اس حکومت کا دفتر دلّی میں ہو۔ یہ قاعدہ عوام کے لیے بہت دشواری پیدا کرنے والا ثابت ہوا۔ لہٰذا ۱۹۶۲ میں دستور میں ترمیم کی گئی جس کی رو سے ہائیکورٹ کو اپنے علاقائی اختیار سماعت کے باہر بھی رٹ جاری کرنے کا اختیار دے دیا گیا اگر بنائے دعویٰ کلی یا جزوی طور سے اس ہائیکورٹ کے علاقئی اختیار سماعت کے اندر پیدا ہوا ہو۔

کسی رٹ کی عرضی میں ضروری اشخاص کو لازمی طور سے اور مناسب اشخاص کو اختیاری طور سے فریق کرنا ہوتا ہے۔ ضروری شخص وہ ہے جس کو فریق نہ کرنے سے کوئی مؤثر حکم نہیں صادر کیا جا سکتا۔ مناسب فریق وہ ہے جس کے فریق نہ ہونے پر بھی مؤثر حکم صادر کیا جا سکتا ہے مگر جس کی موجودگی کارروائی میں پیدا ہونے والے مسائل پر مکمل اور قطعی طور سے فیصلہ دینے کے لیے ضروری ہوتی ہے۔ ضروری فریق کی مثال یہ ہے کہ کسی CERTEORARI کی رٹ میں نہ صرف اس ٹربیونل پر جس کے حکم پر اعتراض کیا گیا ہو بلکہ اس شخص کو بھی جس کے حق میں فیصلہ دیا گیا ہو فریق بنانا لازم ہے ورنہ رٹ کی عرضی خارج کی جا سکتی ہے۔[ل]

## فیصلہ ماقبل (REST JUDICALE)

فیصلہ ماقبل کا قاعدہ پبلک پالیسی کے تصور پر مبنی ہے۔ اس کا مفہوم یہ ہے کہ با مجاز عدالتوں کے قابل پابندی فیصلوں میں قطعیت پیدا کی جائے تاکہ اشخاص کو انھیں مقدمات

---

ل -786-SC-1963-A.R

کا دوبارہ سامنا نہ کرنا پڑے۔ عدالتی تعبیری عمل کے ذریعہ اس قانون کا اطلاق رٹ کی کارروائیوں پر بھی کر دیا گیا ہے تاکہ کسی فریق کو اسی بنائے دعوے پر یکے بعد دیگرے کارروائیوں کے کرنے اور ہر بار ایک نیا عذر لینے اور اس طور سے فریق مخالف کو پریشانی میں ڈالنے سے روکا جائے لہٰذا صورت یہ ہے کہ جب ایک بار ہائیکورٹ یا سپریم کورٹ میں رٹ دائر کر دی گئی ہو اور واقعات پر فیصلہ کے ذریعہ خارج کر دی گئی ہو تو اس کے بعد دوسری رٹ اسی عدالت میں اور اسی بنائے دعوی پر نہیں دائر کی جا سکتی۔[1]

فیصلہ ماقبل کے اصول کا اطلاق اس صورت میں نہیں ہوتا جب یکے بعد دیگرے رٹ کے معاملات میں زیر اعتراض احکام مختلف ہوں۔ مثال کے طور پر اگر ایک سال کی آمدنی ٹیکس کی تشخیص پر اعتراض خارج ہو گیا ہو تو دوسرے سال کی تشخیص کے خلاف نئے عذرات کر کے رٹ دائر کی جا سکتی ہے۔[2]

فیصلہ ماقبل کا اطلاق اس صورت میں بھی ہوتا ہے جب دفعہ ۳۲ یا دفعہ ۲۲۶ کے تحت رٹ خارج کر دی گئی ہو یا فریقوں کو اپنا اپنا معاملہ پیش کرنے کا موقع دیے جانے کے بعد فیصل کر دی گئی ہو اور اس کے بعد اسی نزاعی معاملہ کے متعلق اور انھیں فریقوں کے درمیان باقاعدہ نالش دائر کی گئی ہو۔[3]

فیصلہ ماقبل کا اطلاق ایک دیگر سیاق میں بھی ہوتا ہے۔ ایک شخص کو اختیار ہے کہ اپنے بنیادی حق کی خلاف ورزی کی بنا پر یا تو دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہائیکورٹ میں رٹ دائر کرنے یا دفعہ ۳۲ کے تحت براہ راست سپریم کورٹ میں جائے لیکن اگر اس کی رٹ ہائیکورٹ نے واقعات پر فیصلہ کی بنا پر خارج کر دی ہو تو وہ اسی معاملہ کے متعلق سپریم کورٹ میں رٹ نہیں دائر کر سکتا ہے کیونکہ فیصلہ ماقبل کے اصول کی بنا پر ایسا نہیں کیا جا سکتا۔ ایسی صورت میں وہ سپریم کورٹ میں اپیل کے ذریعہ جا سکتا ہے مگر ایسی صورت میں جب ہائیکورٹ نے رٹ کو واقعات کی بنا پر خارج نہ کیا ہو بلکہ کسی تکنکی بنا پر۔ جیسے غلطت متبادل داد

---

ل AIR-1960-SC-118-AIR-1965-SC-1150-AIR-1967-SC-908

ل AIR-1961-SC-964-

ل AIR-1965-SC-1153-AIR-1968-SC-1370-

رسی وغیرہ خارج کیا ہو تو عرضی گزار سپریم کورٹ میں رٹ ڈائر کر سکتا ہے۔
دروردہ نگر ایس۔ آر ملس بنام ریاست مدراس میں سپریم کورٹ نے فیصلہ ماقبل کے اصول کا بہت سختی سے اطلاق کیا۔ مل نے مدراس ہائیکورٹ میں دفعہ ۲۲۶ کے تحت ایکٹ کے جواز پر اعتراض کرتے ہوئے رٹ دائر کی۔ اس عدالت کے ایک جج نے بغیر ریاست کو نوٹس جاری کیے ہوئے اس رٹ کو خارج کر دیا ایک مختصر سے فیصلہ میں یہ کہتے ہوئے کہ وہ قانونی تجویز امتیازی نہیں تھی۔ عرضی گزار تب اپیل میں ڈویژن بینچ میں گیا اس نے بھی اپیل خارج کر دی اس کے بعد بجائے سپریم کورٹ میں اپیل دائر کرنے کے اس عرضی گزار نے دفعہ ۳۲ کے تحت سپریم کورٹ میں رٹ دائر کر دی۔ عرضی گزار کی طرف سے یہ بحث ہوئی کہ دریاؤ کے معاملہ میں قائم کیے ہوئے فیصلہ ماقبل کا اطلاق اس کے معاملہ پر نہیں ہوتا ہے کیونکہ ہائیکورٹ نے بغیر ریاست کو نوٹس جاری کیے رٹ کا فیصلہ کر دیا تھا۔ اس بحث کو نامنظور کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے دریاؤ کے معاملہ میں قائم کیے ہوئے فیصلہ ماقبل کے اصول کا اطلاق کرتے ہوئے رٹ خارج کر دی۔ سپریم کورٹ نے کہا کہ اگر نوٹس نہ بھی جاری کی جائے اور رٹ کی عرضی کو سرسری طور سے خارج کر دیا جائے تو یہ سوال کہ دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ نہیں دائر کی جا سکتی اس رٹ کو خارج کرنے والے سرسری حکم کی ماہیت پر منحصر ہے اگر وہ واضح حکم ہو اور عرضی واقعات کی بنا پر خارج کر دی گئی ہو تو بھی فیصلہ ماقبل کا اطلاق ہوگا اور دوسری رٹ نہیں دائر کی جا سکے گی۔

دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ کے درمیان فیصلہ ماقبل کے اصول کی بنا یہ ہے کہ بنیادی حقوق کے متعلق دونوں دفعات کا دائرۂ وسعت برابر ہے۔

فیصلہ ماقبل کے اصول کا دفعہ ۳۲ کے دائرہ میں اطلاق کرنے سے اس دستوری تجویز کی وسعت میں تخفیف ہو جاتی ہے حالانکہ اس دفعہ کے الفاظ اس کی وسعت کو محدود نہیں کرتے اور اس میں کوئی ایسی بات نہیں جس کی وجہ سے ایک بار دفعہ ۲۲۶ کے تحت رٹ کے خارج ہو جانے کے بعد پھر رٹ دفعہ ۳۲ کے تحت سپریم کورٹ

---

1514 -SC -1965 - AIR-1457 -SC -1961 - AIR ؎

میں نہ دائر کی جا سکے۔ اس دائرہ میں فیصلہ ماقبل کے اصول کا اطلاق کر کے عدالت نے دفعہ ۳۲ پر جو خود ایک بنیادی حق ہے دفعہ ۲۲۶ کو جو بنیادی حق نہیں ہے ترجیح دے دی۔ اس صورت میں دیگر بے ضابطگی پر بھی توجہ دینی چاہیے۔ فیصلہ ماقبل کا اطلاق دو مساوی اختیار سماعت رکھنے والی عدالتوں کے درمیان ہوتا ہے۔ چونکہ سپریم کورٹ اپیلی عدالت ہے اس کی حیثیت ہائیکورٹ سے بلند متصور ہوگی نہ کہ اس کے برابر۔ لہٰذا فیصلہ ماقبل کے عام اصول کا اطلاق نہ ہونا چاہیے۔ لیکن سپریم کورٹ نے یہ نظریہ اختیار کیا کہ جہاں تک بنیادی حقوق کا تعلق ہے سپریم کورٹ اور ہائیکورٹ ایک ہی سطح پر ہیں نہ کہ ایک دوسرے سے بالا۔ یہ بحث کچھ زیادہ صحیح نہیں معلوم ہوتی کیوں کہ سپریم ہائی کورٹ کے فیصلے سے اپیل سنتا ہے۔

فیصلہ ماقبل کی تمام صورتوں میں جن کا ذکر اوپر کیا گیا ہے یہ ضروری ہے کہ فریقین وہی ہوں اگر ایسا نہ ہو تو اس اصول کا اطلاق نہیں[1] ہوتا ہے۔

فیصلہ ماقبل کا اطلاق HABEAS CORPUS کی درخواست پر نہیں ہوتا لہٰذا اگر ایک بار درخواست واقعات کی بنا پر بھی ہائی کورٹ سے خارج ہو جائے تو بھی دوسری سپریم کورٹ میں دی جا[2] سکتی ہے۔

فیصلہ ماقبل کے موضوع پر میٹل کارپوریشن[3] بنام ہند ایک دلچسپ معاملہ ہے۔ سپریم کورٹ میں ہند کے میٹل کارپوریشن (حصول کاروبار) ایکٹ ۱۹۶۶ کے جواز پر اعتراض کرتے ہوئے دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ دائر ہوئی۔ وہ عرضی سرسری طور سے خارج کر دی گئی۔ ڈیڑھ سال کے بعد ایک رٹ کی عرضی کلکتہ ہائیکورٹ میں دفعہ ۲۲۶ کے تحت دائر کی گئی۔ ہائیکورٹ نے فیصلہ دیا کہ فیصلہ ماقبل کا اطلاق اس معاملہ پر ہوتا تھا۔ حالانکہ سپریم کورٹ کا فیصلہ واضح SPEAKING نہ تھا۔ ہائی کورٹ نے یہ رائے قائم کی کہ وہ وجہ جس کی بنا پر سپریم کورٹ اس رٹ کو خارج کر سکتا تھا بنیادی حق کا عدم وجود تھی اور یہ سوال اس عدالت میں بھی اٹھایا گیا تھا۔ اس معاملہ میں سپریم کورٹ

---

[1] AIR 1962 SC 633 - AIR 1967 SC 1335
[2] 
[3] AIR 1970 CAL 15

سے رٹ کے خارج ہونے کے بعد فیصلہ ماقبل کا اطلاق ہائیکورٹ میں کیا گیا۔ اور نوجہ طلب بات یہ ہے کہ فیصلہ ماقبل کا اطلاق اس صورت میں بھی کیا گیا جب سپریم کورٹ کا فیصلہ واضح SPEAKING نہیں تھا۔

صرف ایک ہی وجہ کے بارے میں ہائیکورٹ کا قیاس درست نہیں معلوم ہوتا ہے کیونکہ سپریم کورٹ غفلت کی بنا پر بھی اس رٹ کو خارج کر سکتا تھا۔

# واقعاتی سوالات

سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ وہ کسی رٹ کی عرضی کو محض اس بنا پر قبول کرنے سے انکار نہ کرے گا کہ اس میں کسی نزاعی واقعاتی مسئلہ پر فیصلہ دینے کا سوال پیدا ہوتا ہے۔ رٹ کے معاملہ میں پیچیدہ واقعاتی سوالوں میں جانا عدالتوں کا عام معمول نہیں ہے۔ واقعاتی مسائل جن میں شہادت وغیرہ قلم بند کرنا ہو عام عدالتوں کے لیے چھوڑ دیے جاتے ہیں۔ لہٰذا ہائیکورٹ عموماً رٹ کی ان عرضیوں کو قبول نہیں کرتا جن میں فیصلہ دینے کے لیے پیچیدہ واقعاتی سوالوں کو طے کرنا ہو۔ یہ معاملہ اس کے اختیار سماعت کا نہیں ہے بلکہ اختیار تمیزی کا ہے۔ عدالت واقعاتی مسائل طے کر سکتی ہے مثلاً جب کسی انتظامی یا بظاہر عدالتی مقتدر کا اختیار سماعت واقعات کے فیصلہ پر منحصر ہو۔ جب کبھی واقعاتی سوالوں کا فیصلہ کرنا ہوتا ہے تو عدالت عام طور سے حلف نامے طلب کرتی ہے اور حلف نامے داخل کرنے والوں سے جرح کرنے کی اجازت دینا اس کے اختیار تمیزی پر منحصر ہوتا ہے۔

# عدالت صرف عارضی دادرسی نہیں دے سکتی

اگر عدالت فریقین کے متعلق حقوق پر فیصلہ دینا نہ چاہے تو وہ صرف عارضی دادرسی نہیں دے سکتی۔ اڑیسا حکومت سے ایک شخص نے کان کنی کا پٹہ لیا کچھ عرصہ کے بعد حکومت نے اس کو اطلاع دی کہ اس نے اس کے پٹے کو منسوخ کر دیا ہے اور اس کو اپنا سامان ۳۰ یوم کے اندر ہٹا لینا چاہیے۔ پٹہ دار ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۸۰ کے تحت دو ماہ کی نوٹس

---

-1081-SC-1967. AIR ۲ -725-SC-1959-AIR ۱

کی میعاد گزرنے کے قبل نالش نہیں دائر کر سکتا تھا۔ لہٰذا اس نے ہائیکورٹ میں رٹ دائر کر دی کہ حکومت کو عمل کرنے سے روکا جائے۔ ہائیکورٹ نے یہ رائے قائم کی کہ وہ معاملہ قابل سماعت عدالت تھا مگر چونکہ دو ماہ گزرنے کے قبل نالش نہیں دائر کی جا سکتی تھی اس کو کوئی متبادل فائدہ مند اور موثر دادرسی نہیں مل سکتی تھی اور اس کے دو ماہ کے دوران اس کا کوئی تحفظ نہ تھا۔ لہٰذا عدالت نے ایک خاص عارضی حکم حکومت کو عمل کرنے سے روکنے کے لیے صادر کر دیا مگر یہ بھی اعلان کر دیا کہ وہ فریق کے متعلقہ حقوق پر کوئی فیصلہ نہ دے گا۔ اپیل میں ہائیکورٹ کا حکم رد کر دیا گیا کیوں کہ ہائیکورٹ نے فریقین کے حقوق پر بالکل فیصلہ نہیں دیا تھا۔ کسی بنیادی حق کا وجود ہائیکورٹ کے دفعہ ۲۲۶ کے تحت اختیارِ سماعت کے استعمال کرنے کی بنیاد ہے۔ عارضی دادرسی قطعی دادرسی کے لیے امدادی اور ضمنی دادرسی ہوتی ہے اور قطعی دادرسی فریقین کے حقوق کو طے کرنے کے بعد دی جاتی ہے۔ اگر ہائی کورٹ کی رائے میں کوئی متبادل دادرسی نہیں مل سکتی تھی تو وہ خود فریقین کے حقوق کی تحقیقات شروع کر دیتا اور دیکھتا کہ آیا کسی حق کی خلاف ورزی ہوئی ہے یا نہیں۔ اور دورانِ تحقیقات وہ فریقین کی اس وقت موجودہ حیثیت قائم رکھنے کے لیے عارضی حکم صادر کر سکتا تھا۔

●●

# باب (۱۲)

# رِٹ کے ذریعہ عدالتی نظرثانی کی وسعت

جیسا کہ اوپر بیان کیا جا چکا ہے سپریم کورٹ اور ہائی کورٹ حسب ترتیب دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ کے تحت مختلف اقسام کی رٹیں جاری کر سکتے ہیں۔ رٹ کا تصور انگلینڈ سے لیا گیا ہے جہاں اس کے ارتقا کا گونا گوں سلسلہ رہا ہے۔ لہٰذا اس نے متعدد تکنیکی پہلو حاصل کر لیے ہیں۔ ہند کے دستور میں الفاظ "ماہیت کی" (in the nature of) بہت معنی خیز ہیں۔ ان کا یہ مفہوم ہے کہ یہاں عدالتوں کو لازم نہیں ہے کہ وہ انگلینڈ کے رٹ کی تکنیکی پہلوؤں یا وقتاً فوقتاً ان کے متعلق تعبیر شدہ نظریات کو اختیار کریں۔ لہٰذا ہند کی عدالتوں کو جو کچھ کرنا چاہیے وہ یہ ہے کہ انگلینڈ کے قانون میں رٹ کے نمایاں اور بنیادی اصولوں کو مدنظر رکھیں اور خود کو ان اصولوں سے بالکل محدود نہ محسوس کریں اگرچہ سپریم کورٹ نے خود اس نظریہ کا اظہار کیا ہے مگر عملی طور سے زیادہ تر عدالتوں کا رویہ انگریزی نظریہ سے متاثر ہوتا رہتا ہے اور ایسا کم ہوتا ہے کہ وہ اس نظریہ سے گریز کریں بجائے اس کے کہ رٹ کے ذریعہ انتظامی عمل پر نظرثانی کے متعلق عدالتیں خود۔ دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ میں درج اختیارات کی بنا پر اپنا کوئی فلسفہ قانون ایجاد کریں ان کا رجحان انگلینڈ میں رٹ کے متعلق قائم کیے ہوئے اصولوں کو کچھ ادھر ادھر گریز کے ساتھ اختیار کرنے کی طرف رہا ہے۔ اس کا نتیجہ یہ ہے کہ متعدد انتظامی افعال ان کے دائرۂ عمل سے باہر رہ جاتے ہیں جب کہ انتظامیہ کے دائرۂ عمل کی وسعت بڑھتی جا رہی ہے اور وہ اشتراکی سماج کے تصور سے فائدہ اٹھاتے ہوئے فرد کی آزادی میں مداخلت کرنے کے

---

01 - Sc - 1966 . A.I.R - 440 - Sc - 1954 . A.I.R لہ

لیے نئے طریقے ایجاد کر رہا ہے عدالتوں کے پاس ان پر قابو رکھنے کے لیے کچھ وہی پرانے طریقے رہ گئے ہیں لہٰذا وہ غیر معمولی صورت پیدا ہوگئی ہے کہ انتظامی عمل سے رنج رسیدہ شخص ہمیشہ عدالتی عمل کے ذریعہ دادرسی نہیں پا سکتا۔ رٹوں کی ماہیت اور ان کے جاری کرنے کے وجوہ کے ذکر سے یہ مسئلہ واضح ہو جائے گا۔

# رٹیں

دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ میں درج رٹوں میں سے ہر ایک کی مخصوص ماہیت کے بارے میں یہاں ذکر کر دینا مناسب ہوگا۔ ہیبس کارپس (Habeas Corpus) کی رٹ اس شخص کو رہا کروانے کے کام میں لائی جاتی ہے جو ناجائز یا بغیر قانونی اختیار کے حراست میں لے لیا گیا ہو اس رٹ کی خاص اہمیت یہ ہے کہ اس کے ذریعہ کسی شخص کے آزادی کے حق کا فوراً فیصلہ ہو جاتا ہے۔ ہند میں حراست میں لینا منجملہ دیگر وجوہ کے غیر قانونی یا ناجائز ہو جاتا ہے اگر وہ قانون کے مطابقت میں نہ ہو یا قانوناً مقرر کیے ہوئے طریقہ کار کے موجب نہ ہو۔ یا کسی شخص کو حراست میں لینے کا جائز قانونی اختیار نہ ہو۔ یا کسی بنیادی حق کی خلاف ورزی کرنے کی بنا پر وہ قانونی ناجائز ہو۔ یا اگر قانون سازیہ اس ایکٹ کو وضع کرنے میں اپنے اختیار سے تجاوز کر گئی ہو۔ دستور کی دفعہ ۲۲ کے تحت حراست میں لیے ہوئے شخص کو ۲۴ گھنٹوں کے اندر مجسٹریٹ کے سامنے پیش کرنا لازم ہے اور اس سے قاصر رہنے پر وہ شخص رہائی کا مستحق ہو جاتا ہے۔ (Habeas Corpus) کی رٹ کا اثر زیادہ تر اس قانون کی عمل تجویز پر منحصر ہے جس کے تحت کسی شخص کی آزادی میں تخفیف کی گئی ہو مثال کے طور پر انسدادی نظربندی ایکٹ کے تحت عاملہ کو اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر کسی شخص کو نظربند کرنے کا اختیار ہے لہٰذا ایسے نظربندی کے حکم پر نظرثانی کرنے کی عدالت کے پاس بہت کم گنجائش رہ جاتی ہے۔ یہ رٹ اس شخص پر جاری کی جاتی ہے جس کی حراست میں رنج رسیدہ شخص ہو۔ رٹ جاری کیے جانے کی استدعا وہ شخص خود کر سکتا ہے۔ یا اگر وہ اس قابل نہ ہو تو کوئی شخص اس کی جانب سے کر سکتا ہے۔ اگر عدالت خیال کرے کہ بادی النظر میں رٹ جاری کرنے کے قابل وہ معاملہ ہے تو وہ متعلقہ مقتدر کو ایک ابتدائی حکم RULE NISI دے گی کہ وجہ ظاہر کی جائے کہ رٹ کیوں جاری نہ ہو۔ اگر عدالت ظاہر کی ہوئی وجہ کو کافی نہ خیال کرے تو قیدی رہا کرنے کے لیے رٹ جاری کی جائے گی۔ رٹ جاری نہ کی جائے گی اگر قیدی پر کوئی غیر قانونی پابندی نہ لگی ہو مثلاً جب وہ کسی مجاز عدالت کے صادر کیے ہوئے فیصلہ کے تحت کسی فوجداری کے جرم کا مجرم قرار دیے جانے کے بعد سزائے قید

کاٹ رہا ہو۔[1]

کواوارنٹو (Quo Warranto) کے معنی ہیں "تمہارا کیا اختیار ہے" یہ رٹ متعلقہ قانونی تجاویز کے تحت کسی عہدہ پر تقرر کرنے کے متعلق عدلیہ اور انتظامیہ کے عمل پر قابو رکھنے کے لیے جاری کی جاتی ہے۔ یہ رٹ کسی شخص کا کسی ایسے سرکاری عہدہ سے محروم کیے جانے کے خلاف تحفظ کرتی ہے جس کا وہ حقدار ہو۔ یہ رٹ کسی سرکاری عہدیدار کو حکم دے سکتی ہے کہ وہ عدالت پر ظاہر کرے کہ کس اختیار کے تحت وہ زیر غور عہدہ پر برقرار ہے۔ اگر وہ اس عہدہ کا مستحق نہ ہو تو عدالت اس کو اس عہدہ کی بنا پر عمل کرنے سے روک سکتی ہے اور اس عہدہ کا خالی ہونا اعلان کر سکتی ہے۔ یہ رٹ کافی اہمیت رکھنے والے سرکاری عہدہ کے متعلق جاری کی جاتی ہے اور نجی عہدہ کے متعلق نہیں مثلاً کسی اسکول کی انتظامیہ کمیٹی کی ممبری۔ سرکاری وکیل کا عہدہ کافی اہمیت کا ہے کیونکہ اس کے ذریعہ پبلک ماہیت کا فرض انجام دیا جاتا ہے جس میں عوام کا مفاد ہے۔ لہٰذا کسی منصب پر اطلاق رکھنے والے قواعد کی خلاف ورزی کرتے ہوئے کسی عہدہ پر تقرر اس رٹ کے ذریعہ رد کیا جا سکتا ہے۔[2] متعلقہ قانون ساز کونسل میں گورنر کی ہوئی ممبروں کی نامزدگی ۔ کسی ریاست میں وزیر اعلیٰ کا تقرر۔ میونسپل جماعتوں میں نامزدگیوں یا انتخابات وغیرہ پر (Quo Warranto) کی عرضی کے ذریعہ اعتراض کیا گیا ہے۔

منڈامس (Mandamus) کسی مقتدر پر اس پر قانون کے ذریعہ عاید کیے ہوئے فرض کو انجام دینے کے لیے عدالت کا صادر کیا ہوا حکم ہے۔ مثلاً اگر وہ کسی ایسے معاملہ کو طے کرنے سے باز رہے جس کو طے کرنا اس پر لازم ہے تو اس کے طے کرنے کا حکم دیا جا سکتا ہے۔ یہ عدالتی اور بظاہر عدالتی دونوں اقسام کے افعال کی بابت جاری کیا جا سکتا ہے۔ (MANDAMUS) اس صورت میں بھی جاری کیا جا سکتا ہے جب قانون نے کسی مقتدر پر کوئی فرض عاید کیا ہو اور کسی شخص کو اس عمل کی انجام دہی کروانے کا قانونی حق ہو۔ لہٰذا اگر کوئی آمدنی ٹیکس افسر آمدنی ٹیکس اپیلی ٹربیونل کی اپیلی اختیار سماعت کی بنا پر جاری کی ہوئی ہدایت کی تعمیل نہ کرے تو Mandamus کے ذریعہ اس سے تعمیل کروائی جا سکتی ہے۔[3] Mandamus ایسی صورت میں

---

[1] A.I.R. 1951 Sc. 217 -
[2] A.I.R. 1970 Mad. 63
[3] A.I.R. 1961 Sc. 182 -

جاری کیا جاسکتا ہے جب حکومت اس اختیار سے انکار کردے جو بلاشبہ اس کو قانون کے ذریعہ[1] دیا گیا ہو۔
انگلینڈ میں کسی قانون کی خلاف ورزی میں کیے ہوئے عمل کو رد کرنے کے لیے اور غیر قانونی عمل
سے انحراف کرنے کے فرض کو نافذ کرنے کے لیے Mandamus نہیں جاری کیا جاسکتا ہے لیکن ہند میں
Mandamus پر کوئی ایسی پابندی عاید نہیں ہے۔ وہ کسی مقتدر کو غیر قانونی عمل کرنے سے روکنے
کے لیے جاری کیا جاسکتا ہے۔ لہٰذا حکومت کو اس کے کسی صنعتی نزاع کو ٹربیونل کو فیصلہ کے لیے کیے
ہوئے استصواب کو معطل کرنے سے روکنے کی غرض سے Mandamus جاری کیا جاسکتا ہے۔
جس امر کو نافذ کرنے کے لیے Mandamus جاری کیا جاسکتا ہے ایسا فرض ہونا چاہیے جس کی
انجام دہی مقتدر کے لیے لازمی ہو نہ کہ وہ اختیار تمیزی پر مبنی ہو۔ مدھیہ پردیش کی حکومت نے ہنگامی
بھتے کو دینے کا اختیار لیتے ہوئے ایک قاعدہ بنایا اس قاعدہ نے حکومت کے ملازمین کو بھتا پانے
کا کوئی حق نہیں دیا اور نہ حکومت پر اس کے دینے کا کوئی فرض عاید کیا۔ حکومت نے صرف اپنے
ملازمین کو اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر بھتا دینے کا اختیار اپنے اوپر لے لیا تھا لہٰذا ملازمین کو بھتا
دینے کے متعلق عدالت Mandamus نہیں[2] جاری کرسکتی تھی۔ ایک کالج کی انتظامیہ جماعت نے
امیدواروں کا زبانی امتحان لینے اور ان کی درخواستوں پر غور کرنے کے بعد کالج کے لیے ایک نئے
پرنسپل کا تقرر کیا۔ ناکامیاب امیدوار کی عرضی پر Mandamus نہیں جاری کیا جاسکا کیونکہ اس کو
تقرر کیے جانے کا کوئی قانونی حق نہیں[3] تھا۔
کسی نقض معاہدہ سے پیدا ہونے والی دیوانی ماہیت کی ذمہ داری کو یا کسی معاہدہ پر
مبنی کسی حق کو نافذ کرنے کے لیے Mandamus نہیں جاری کیا جا[4] سکتا۔ ایسے معاملہ کے لیے دیوانی
کی نالش کے ذریعہ مناسب دادرسی مل سکتی ہے۔ (بشرطیکہ وہ معاملہ عدالت کے اختیار سماعت
کے باہر نہ ہو) مگر ایسی صورت میں جب معاہدہ پر مبنی کوئی پابندی فریقین پر عاید کردی گئی ہو
اور کسی انتظامی مقتدر نے اس کی خلاف ورزی کی ہو تو اس پابندی کو نافذ کرنے کے لیے رٹ

---

[1] 76. Bom. 1, 70 A.I.R. 545. Cal. 1960. A.I.R. 365. Mad. 1966. A.I.R.
[2] 993. Sc. 1967. A.I.R. ——. 493. Sc. 1954. A.I.R.
[3] 1210. Sc. 1962. A.I.R.
[4] 334. Sc. 1966. A.I.R.

جاری کی جاسکتی ہے۔ مثلاً قانونی ضوابط کی خلاف ورزی کرتے ہوئے یا کسی آبکاری کے قانون کے تحت دئے ہوئے کسی قانونی حق کی خلاف ورزی کرتے ہوئے کسی قانونی کارپوریشن کا کسی اپنے ملازم کو برطرف کرنے کے متعلق رٹ جاری کی جاسکتی ہے اگرچہ دادرسی کا حق کسی کیے ہوئے نقض معاہدہ سے کیوں نہ پیدا ہوا ہو۔[1]

کسی فعل بے جا (Tort) سے پیدا ہوئے وجوب کو نافذ کرنے کے لیے بھی رٹ نہیں جاری کی جاسکتی ہے۔ سوگن مل بنام مدھیہ پردیش[2] میں سپریم کورٹ نے ناجائز طور سے وصول کی ہوئی رقم کو واپس کرنے کا حکم دینے کے لیے حکومت پر Mandamus جاری کرنے سے انکار کردیا۔ کیونکہ اس رٹ میں واپسی زر کی ہی محض دادرسی مانگی گئی تھی اور قانون واضح طور سے واپسی کے متعلق کوئی تجویز نہیں کرتا تھا۔ مگر واپسی زر کی نتیجۃً دادرسی دی جاسکتی ہے ایسی صورتوں میں جب عرضی گزار ٹیکس عاید کرنے کے قانون پر یا تشخیص کے حکم جواز پر اعتراض کر رہا ہو۔ یا ایسی صورت میں دی جاسکتی ہے جب قانون نے واضح طور سے ناجائز طور سے وصول کی ہوئی رقم کی واپسی کی تجویز کردی ہو۔[3]

موجودہ دور میں بہت وسیع اختیارات تمیزی انتظامیہ کو دیے جارہے ہیں اور ان اختیارات پر عدالتی نظرثانی کا سوال آج کل کے انتظامی قانون کا بہت اہم مسئلہ ہوگیا ہے۔ اس موضوع پر غور کیا جاچکا ہے۔ یہاں یہ کہنا کافی ہے کہ ان اختیارات پر عدالتیں یہ فیصلہ دے کر قابو رکھتی ہیں کہ اگر کوئی مقتدر اس کو قانون سے دیے ہوئے اختیار کا بے جا استعمال کرتا ہے تو اس نے بالکل ہی عمل نہیں کیا یا قانون کے بموجب عمل نہیں کیا۔ قانون کے بموجب عمل کرنا اس کا فرض ہے۔

امتناع یا سرٹیوریاری (Certiorari) کی رٹ عدالتی او رنیم عدالتی جماعتوں پر جاری ہوتی ہے نہ کہ ان جماعتوں پر جو بالکل ہی انتظامی عمل کرتی ہوں۔ یہ رٹ کسی نیم عدالتی جماعت کے دیے ہوئے فیصلہ کو رد کرنے کے لیے جاری کی جاتی ہے جب کہ امتناع کی رٹ ایسے مقتدر کو ایسی کارروائی کو کرنے سے منع کرنے کے لیے جاری ہوتی ہے ان دونوں اقسام کی رٹوں کو جاری کرنے کے وجوہ قریب قریب یکساں ہوتے ہیں فرق ان مرحلوں کے بارے میں ہوتا ہے جب وہ جاری کی جائیں

---

[1] 205. Sc. 1973. A.I.R

[2] 1740. Sc. 1965. A.I.R

[3] B2 Sc 1962 A.I.R 507 S.T.C. 29 (1962) ; 1971 A.I.R 1166. Sc. 1964 A.I.R

(certiorari) اس وقت جاری ہوتی ہے جب کسی ٹربیونل یا بظاہر عدالتی جماعت نے معاملہ کو نپٹادیا ہو۔ امتناع کی رٹ اس وقت جاری کی جاتی ہے جب مقتدر نے معاملہ کو نپٹایا نہ ہو مگر اس کے زیر غور ہو۔ یہ عدالتوں کی پالیسی نہیں ہے کہ رٹوں کو کشادگی کے ساتھ ان بظاہر عدالتی جماعتوں پر جاری کیا جائے جو مخصوص طور سے مخصوص عمل کرنے کے لیے قائم کی جاتی ہیں[1]۔ رٹ صرف چند بناؤں پر جاری کی جاتی ہے۔ قدرتی انصاف کے اصولوں کو نافذ کرنے کے علاوہ ان صورتوں میں بھی عدالت بظاہر عدالتی جماعت کے عمل میں مداخلت کرسکتی ہے جب وہ کسی ناجائز قانون کے تحت عمل کرے یا اختیار سماعت میں غلطی کی تصحیح کرنا ہو یا جب خود ریکارڈ سے ظاہر ہونے والی غلطی کو درست کرنا ہو یا جب کسی ایسے واقعاتی فیصلہ کو ٹھیک کرنا ہو جو بغیر کسی شہادت کے دیا گیا ہو۔ قدرتی انصاف کے تصور کو نیچے ذکر کر دیا گیا ہے یہاں دیگر وجوہ پر غور کیا جارہا ہے۔

یہاں یہ کہنا مناسب ہوگا کہ تاریخی طور سے انگلینڈ میں عدالتی نظرثانی کی بنا ultra vires یعنی اختیار سے تجاوز کرنا ہے۔ اس محدود تصور کا موجودہ انتظامی مسائل پر اطلاق کرنے کی عدالتوں کی کوشش نے انگلینڈ میں اس اصول میں متعدد تکنیکی اور مصنوعی پہلو پیدا کر دیے ہیں۔ ultra vires کے اصول نے عدالتی نظرثانی کے متعلق نظرثانی اور اپیل اور کوئی بھی اپیل نہ ہونے کے درمیان ایک نیم راہی بنیاد قائم کر دی ہے۔ قانونی یا واقعاتی مسائل پر کی ہوئی اپیل کا دائرۂ عمل زیادہ وسیع ہے کیونکہ اپیل کی صورت میں عدالتیں نہ صرف زیر اعتراض حکم کو منسوخ کرسکتی ہیں بلکہ قانونی اور واقعاتی مسائل پر غور کر کے اس حکم کی جگہ خود اپنا فیصلہ دے سکتی ہیں جب کہ ultra vires کی صورت میں عدالتوں کا اختیار صرف اس حکم کو منسوخ کرنے تک محدود ہوتا ہے اگر کسی مقتدر نے اپنے اختیار سے تجاوز کیا ہو یا جو جب قانون عمل کرنے کی ہدایت دینے تک محدود ہوتا ہے۔ اور عدالتیں ایسی صورت میں واقعات پر غور کرنے سے گریز کرتی ہیں۔ نیم راہی نظرثانی جس کی وسعت واضح نہیں ہوئی ہے انتظامی عمل پر عدالتی قابو کو مبہم اور غیر معین کر دیتی ہیں۔ کبھی عدالتیں محسوس کرتی ہیں کہ مداخلت کرنا چاہیے کیونکہ زیر غور معاملہ میں بے انصافی کی گئی ہے کبھی بے انصافی کی بابت ان کو پورا یقین نہیں ہوتا اور انتظامی عمل کی طرفداری کرتے ہوئے اس عمل کو جائز قرار دے دیتی ہیں۔ اس مسئلہ پر عدالتیں صاف گوئی نہیں اختیار کرتیں لہٰذا وہ اپنے نتیجوں کا اظہار مصنوعی تصورات

---

[1] A.I.R. 1964 Sc. 1095; A.I.R. 1966 Sc. 1112

اور مبہم اصولوں کے ذریعہ کرتی ہیں۔ اس کا نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ ان کے فیصلے ایک دوسرے سے غیر مطابق ہوتے ہیں اور اس کی وجہ سے عدالتی نظریات غیر معین ہو جاتے ہیں۔ مجموعی طور سے غور کرتے ہوئے یہ کہا جاسکتا ہے کہ انتظامی عمل پر عدالتی نظر ثانی کا قانون پیچیدہ، مبہم اور غیر مؤثر ہے۔

# اختیارِ سماعت کے متعلق غلطی

انگلینڈ میں استحقاقی رٹوں کے ذریعہ عدالتی نظر ثانی کی بنیاد اختیار سماعت کے متعلق غلطی یا عدم اختیار سماعت پر قائم ہے۔ ویڈ (Wade) کا قول ہے:-

"انگلینڈ میں عدالتی قابو کا ارتقا اختیار سماعت کے متعلق ان اصولوں کے ذریعہ ہوا ہے جن کا اطلاق پرانی استحقاقی دادرسیوں خصوصاً (CERTIORARI) اور امتناع پر ہوتا تھا۔ قانون کے ذریعہ دیے ہوئے اختیار کے استعمال کی زیادتی یا اس کی بے جا استعمال کی ممانعت بہ وجہ متجاوز اختیار (Ultra vires) ہونے کے کی جاسکتی ہے۔ لیکن اختیار سماعت کے اندر رہتے ہوئے کی غلطی پر قابو نہیں اختیار کیا جاسکتا جب تک قانون ساز یہ قانونی اپیل کی تجویز نہ کر دے"۔

انگلینڈ کے نظریہ نے ہند میں انتظامیہ کے عمل پر عدالتی نظر ثانی کو متاثر کیا ہے مگر یہاں معاملات اختیار سماعت کے متعلق غلطی اور قانون کی بابت غلطی کے درمیان اجم بائی کے معاملہ میں فیصلہ کے رو سے آزاد ہیں سوائے اس صورت کے جب دستور کی دفعہ ۳۲ کے تحت بظاہر عدالتی فیصلوں پر نظر ثانی کی جائے۔ چونکہ اختیار سماعت کے متعلق غلطی کا عدالتی نظر ثانی ہونے کا سوال ہند میں اکثر پیدا ہوتا ہے اور دفعہ ۲۲۶ کی غرض کے لیے اہمیت بھی رکھتا ہے اس کا یہاں ذکر کرنا مناسب ہے۔

اختیار سماعت کی غلطی اور قانونی غلطی کے درمیان امتیاز کو سپریم کورٹ نے ابراہیم ابوبکر بنام کسٹوڈین جنرل[1] کے معاملہ میں تسلیم کر لیا ہے۔ اس معاملہ میں عدالت نے کہا ہے:

"یہ واضح ہے کہ عدالت زیریں کے ایسے فیصلہ کو منسوخ کرنے کے لیے جو اختیار سماعت کے دائرہ میں رہتے ہوئے کیا گیا ہو رٹ (Certiorari) اس بنا پر نہیں جاری کی جاسکتی کہ وہ فیصلہ غلط ہے۔ ایسی رٹ کے جاری کیے جانے کے قبل یہ ظاہر کرنا لازم بلکہ

---

[1] 319 . 1952 A.I.R. S.C.

اس مقتدر نے بغیر اختیار سماعت کے یا اس سے تجاوز کرتے ہوئے عمل کیا۔"
اس معاملہ میں عدالت نے مداخلت کرنے سے انکار کر دیا تھا کیونکہ اس کے سامنے لیے گئے عذر کا متعلقہ مقتدر کے اختیار سماعت سے کوئی تعلق نہ تھا۔

یہ انتظامی قانون کا بنیادی اصول ہے کہ کوئی مقتدر اپنے اختیار سے باہر جا کر عمل نہیں کر سکتا۔ عدم اختیار کی بنا پر عدالتی نظر ثانی کی یہی بنیاد ہے۔

اختیار کے متعلق غلطی ان صورتوں میں پیدا ہوتی ہے جب کوئی مقتدر باقاعدہ طور سے قائم نہ کیا گیا ہو یا جب وہ اپنے اختیار سے زاید اختیار لیتے ہوئے عمل کرے۔ (جیسے جب کہ اس کو تین سال کا اسٹیج گاڑی پرمٹ دینے کا اختیار ہو مگر اس نے پانچ سال کا پرمٹ دے دیا ہو) یا جب وہ بغیر کوئی اختیار رکھتے ہوئے عمل کرے (مثلاً جب کوئی مقتدر جس کو صنعتی نزاع پر فیصلہ دینے کا اختیار ہو ایسے معاملہ کا فیصلہ کر دے جو ایسی نزاع نہ ہو) یا جب وہ اپنے اختیار کو استعمال کرنے سے باز رہے۔

کوئی مقتدر اپنے اختیار سے تجاوز نہیں کرتا اگر اس کے فیصلہ کی بنا کسی ایسے مسئلہ کے غلط فیصلہ پر ہو جس کو طے کرنے کا اس کو اختیار ہو۔

اگر کسی مقتدر کی باقاعدہ تشکیل نہیں دی گئی ہے تو اس کو عمل کرنے کا کوئی اختیار نہیں ہوتا۔ مثلاً جب کسی ایکٹ سے مطلوب ہو کہ کوئی ٹریبونل تین ممبران پر مشتمل ہو تو یہ قرار پایا ہے کہ اس نے بغیر اختیار کے عمل کیا جب وہ صرف دو ممبران[1] پر مشتمل تھا۔

عدم اختیار اس صورت میں پیدا ہوتا ہے جب کسی مقتدر کو زیر غور موضوع یا فریقین پر کوئی اختیار نہ ہو۔ نیوز پیپر لمیٹڈ بنام ریاستی صنعتی ٹریبونل[2] میں حکومت نے ایک نزاع کو جو ایکٹ کی تعبیر کے مطابق صنعتی نزاع نہ تھی ٹریبونل کو فیصلہ کے لیے رجوع کر دیا۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ اس ٹریبونل کو اس نزاع پر فیصلہ دینے کا کوئی اختیار نہ تھا۔ اسی طرح اگر کام کرنے والے صنعتی نزاع ایکٹ ۱۹۴۷ کی دفعہ ۲ (ک) کے معنی میں "کام گران" نہ ہوں تو ان کے جانب سے کیا ہوا مطالبہ صنعتی نزاع نہ ہوگی اور صنعتی ٹریبونل کو اس کو طے کرنے کا کوئی اختیار نہ ہوگا۔

---

1. 129. Mad. 1953. A.I.R.

جب کہ قانون تجویز کرتا ہے کہ بکری ٹیکس کی بہترین رائے پر مبنی تشخیص تین سال کے اندر کرنی چاہیے تو متقدرا پنے دائرۂ اختیار سے باہر جا کر عمل کرے گا اگر وہ ایسی تشخیص کو اس مقررہ میعاد کے گزرنے کے بعد کرتا ہے[1]۔ یونیورسٹی متعلقہ ایکٹ کے تحت کسی ٹیچر کے متعلق انتظامیہ جماعت کے فیصلہ میں مداخلت کر سکتی ہے۔ عدالت کی تعبیر کے بموجب ٹیچر کی اصطلاح میں پرنسپل شامل نہیں ہے۔ لہٰذا یونیورسٹی نے بغیر اختیار کے عمل کیا[2]۔

یہ فیصلہ دیا گیا ہے کہ اگر ایک بار حکومت نے صنعتی نزاعات ایکٹ کی دفعہ ۱۰ کے تحت کسی صنعتی نزاع کو فیصلہ کے لیے ٹریبونل کو رجوع کر دیا تو پھر اس کو اسے مسترد یا معطل کرنے کا اختیار نہیں ہے[3]۔ جب زیر غور قانون کوئی ایسی تجویز نہ کرتا ہو کہ کسی شخص کی موت کے بعد اس کی جائیداد تارک وطن کی جائیداد متصور ہوگی تو اس شخص کے مرنے کے بعد ایسا اعلان ناقص ہوگا[4]۔ کسی خلاف دستور قانون کے تحت تشخیص کیا ہوا ٹیکس بغیر اختیار کے تشخیص کیا ہوا قرار پایا[5]۔ آمدنی ٹیکس ایکٹ کے تحت دوبارہ ٹیکس کی تشخیص کرنے کے لیے شرط ماقبل یہ ہے کہ جب کسی سال ایسی آمدنی جس پر ٹیکس عاید کیا جا سکے اس سال کی تشخیص سے چھوٹ گئی ہو۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ رٹ کی عرضی کے تحت ہائی کورٹ کی مداخلت بجا تھی اگر آمدنی ٹیکس افسر کے استعمال کے لیے اس شرط ماقبل کا وجود نہ تھا[6]۔

عدم اختیار ایسی صورت میں بھی پیدا ہوتا ہے جب کسی ایسے ابتدائی امر کا جو کسی متقدر کو اختیار دینے کے لیے شرط ماقبل ہو، عدم وجود ہو۔ ایسے امر کو " اختیار سماعتی امر" (JURISDICTIONAL FACTS) کہتے ہیں۔ اس تصور کا ذکر بعد میں کیا جائے گا۔

قریب قریب ہر معاملہ میں جس میں کسی انتظامی عمل پر اختیار کے متعلق غلطی کی بنا پر اعتراض کیا گیا ہو، عدالتوں کے سامنے متعلقہ ایکٹ کی تعبیر کا

---

1. A.I.R. 1961. Sc. 1965
2. A.I.R. 1958. Sc. 722
3. A.I.R. 1958. Sc. 1018
4. A.I.R. 1963. Sc. 298
5. A.I.R. 1963 - 920
6. A.I.R. 1968. Sc. 40

مسئلہ پیش آتا ہے۔ یہ معلوم کرنے کے لیے کہ آیا کسی مقتدر نے اپنے اختیار سے تجاوز کیا ہے یا نہیں متعلقہ ایکٹ کی تعبیر کرنا ضروری ہوتی ہے تاکہ تجاوز کیے جانے کی صورت میں عدالتیں اس عمل میں مداخلت کر سکیں۔ اس سے ظاہر ہوتا ہے کہ عدالتیں قانون کے متعلق غلطی کی تصحیح کرتی ہیں۔ اس کو واضح کرنے کے لیے اختیار کو متاثر کرنے والی قانونی غلطی اور واقعات پر اثر انداز ہونے والی قانونی غلطی کے درمیان امتیاز کیا جاتا ہے۔ پہلی صورت بہرحال قابل نظر ثانی ہوتی ہے۔ کیونکہ قانون کی غلط تعبیر کر کے کوئی مقتدر اختیار نہیں حاصل کر سکتا مگر دوسری صورت اسی وقت قابل نظر ثانی ہوتی ہے جب غلطی ریکارڈ سے ظاہر ہوتی ہو۔ اس قسم کے امتیاز نے ایک تصنع کا عنصر پیدا کر دیا ہے کیونکہ اس طرح کا امتیاز معقول طور سے قائم کرنا ہمیشہ ممکن نہیں ہوتا۔ فرض کرو کہ کسی آمدنی ٹیکس کے مقتدر کو آمدنی ٹیکس عاید کرنے کا اختیار ہو اور پونجی کے حصول پر عاید کرنے کا اختیار نہ ہو لیکن اس نے کسی ایسے معاملہ پر ٹیکس عاید کر دیا جس میں عدالت کی تعبیر کے بموجب پونجی کا حصول شامل ہو۔ ایک مفہوم میں یہ واقعات کو متاثر کرنے والی قانونی غلطی متصور کی جا سکتی ہے کیونکہ اس افسر کو متعلقہ شخص کے متعلق یہ طے کرنے کا اختیار ہے کہ آیا زیر غور معاملہ پونجی کے حصول کا یا "آمدنی" کا ہے۔ لیکن دوسرے مفہوم میں یہ امر اس مقتدر کے اختیار کو متاثر کرنے والا خیال کیا جا سکتا ہے کیونکہ اس کو پونجی کے حصول پر ٹیکس عاید کرنے کا اختیار نہیں ہے۔ ایسی صورت میں وہ اپنے اختیار سے تجاوز کر گیا۔ ان دو اقسام کی غلطیوں کے درمیان امتیاز کرنے میں دشواری کی وجہ سے اس امتیاز کو ہی ختم کر دینا چاہیے۔

اس سلسلہ میں اسچوارٹز (Schewartz) کہتا ہے:۔

> "(ULTRAVIRES) (تجاوز اختیار) کا تصور ابتداً اپنے محدود مفہوم میں انتظامی قانون میں کسی مخصوص معاملہ میں عدم اختیار کے متعلق لایا گیا تھا۔ اس کا اطلاق دوسرے معاملات پر بھی کر دینا چاہیے۔ خصوصاً قانونی غلطی پر کیونکہ قانون کی معقول تعبیر وہ تجزیہ ہے جس کو ایک منتظم کو تسلیم کرنا چاہیے اگر وہ قانون کے بموجب عمل نہ کرے تو وہ اپنے اختیار سے تجاوز کرتا ہے۔ قانونی غلطی پر مبنی انتظامی عمل عطا کیے ہوئے اختیار کے دائرہ میں کیا ہوا متصور نہیں کیا جا سکتا۔"

یہ امر کہ صرف محض قانونی غلطی اور ایسی قانونی غلطی کے درمیان جو کسی مقتدر کے اختیار کی بنیاد کو متاثر کرے امتیاز کرنا آسان نہیں۔ اجم بائی اور اس کے بعد کے دیگر مقدمات سے واضح ہو جاتا ہے۔

اجم بائی کے¹ معاملہ میں سپریم کورٹ نے کہا کہ وہ دستور کی دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ کی عرضی کو قبول نہ کرے گا اگر بظاہر عدالتی مقتدر نے اپنے دائرۂ اختیار میں رہتے ہوئے عمل کرنے میں صرف قانون کی غلط تعبیر کی۔ عرضی گذار نے سپریم کورٹ میں دفعہ ۳۲ کے تحت اس بنا پر رٹ دائر کی تھی کہ اترپردیش کی حکومت نے اس کی جو بنائی ہوئی بیڑیوں کی بکری پر ٹیکس لگانا چاہا تھا آیا وہ معاملہ قابل ٹیکس تھا یا نہیں حکومت کے جاری کیے ہوئے اظہارنامہ کی تعبیر پر منحصر تھا۔ چونکہ زیر غور غلطی صرف قانون کی تعبیر کے متعلق تھی عدالت نے رٹ کے ذریعہ مداخلت کرنے سے انکار کر دیا۔ جب کسی بظاہر عدالتی مقتدر کو کسی معاملہ پر فیصلہ دینے کا اختیار ہو تو وہ اپنا اختیار نہیں کھو دیتا ہے اگر وہ کسی قانونی یا واقعاتی مسئلہ کے متعلق غلط نتیجہ نکالے۔ لیکن جسٹس سوبا راؤ کا اپنے فیصلہ میں یہ کہنا صحیح تھا کہ "ایسی صورت میں قانونی تجویز کی غلط تعبیر کے وجہ سے اس نے زیر غور موضوع پر وہ اختیار استعمال کیا جو صحیح تعبیر کی بنا پر اس کو نہیں حاصل تھا ایک مفہوم میں اس نے اس مال پر ٹیکس عاید کر دیا جو ٹیکس عاید کیے جانے کے قابل نہیں تھا" اجم بائی کے معاملہ میں قانونی غلطی ایسی نہیں تھی جو مقتدر کے اختیار کو متاثر کرتی ہو۔ مگر اجم بائی کے معاملہ میں قائم کیا ہوا اصول ریاستی تجارتی کارپوریشن بنام میسور² میں قابل اطلاق نہیں پایا گیا۔ ہند کے دستور اور مرکزی بکری ٹیکس ایکٹ کے تحت ریاست بین ریاست بکری ٹیکس نہیں عاید کر سکتی ہے۔ ایک بکری پر بکری ٹیکس کی تشخیص پر اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ وہ تشخیص کرنے والے افسر کے اختیار کے باہر تھا کیونکہ وہ بین ریاست بکری تھی۔ حکم کی تائید میں یہ بحث کی گئی کہ اس افسر کو یہ طے کرنے کا اختیار تھا کہ آیا وہ ریاستی یا بین ریاستی بکری تھی اور اس اختیار کے اندر رہتے ہوئے اسکی کی ہوئی کسی قانونی غلطی پر رٹ کے ذریعہ اعتراض نہیں کیا جا سکتا تھا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ اس مقتدر کو بین ریاستی بکری پر ٹیکس تشخیص کرنے کا کوئی اختیار نہ تھا اور اس نے ایک غیر متعلقہ معاملہ کو طے کر کے ایسا اختیار حاصل کر لیا جو اس کو حاصل نہ تھا۔ اگرچہ عدالت نے زیر غور معاملہ کو ایک غیر متعلقہ امر کہا ہے وہ قانون اور واقعات کا ایک مشتمل سوال تھا (زیادہ تر قانونی مسئلہ تھا) کیونکہ اس میں قانونی تجویز کے حوالہ سے نتیجہ نکالنا تھا اور ثابت شدہ واقعات پر اس کا اطلاق کرنا تھا۔

---

1. A.I.R. 1962 Sc. 1621

2. A.I.R. 1963 Sc. 540

اجم بائی کے قبل اسی قسم کے حالات میں ٹاٹا آئرن اینڈ اسٹیل کمپنی بنام ایس۔ آر۔ سرکار[1] میں ریاست کا غلطی سے بین ریاست بکری ٹیکس لگانا ریکارڈ سے ظاہر ہونے والی غلطی خیال کی گئی۔ کلاملس[2] بنام بمبئی میں سپریم کورٹ نے بکری ٹیکس کے معاملہ میں دیے ہوئے فیصلہ پر شک ظاہر کیا اور کہا کہ کسی معاملہ کے ٹیکس عاید کیے جانے کے قابل ہونے کے متعلق ٹیکس لگانے والے مقتدر کا فیصلہ اختیار کے اندر رہتے ہوئے دیا ہوا فیصلہ ہے۔

پلینیئر ٹریڈنگ[3] بنام درآمد اور برآمد کا چیف کنٹرولر اختیار کے متعلق غلطی اور قانونی غلطی کے درمیان امتیاز کرنے کی دشواری کو اور زیادہ واضح کرتا ہے۔ حکومت ہند نے بحری کسٹم ایکٹ ۱۸۷۸۔ درآمد اور برآمد (قابو) ایکٹ ۱۹۴۷ اور دیگر متعلقہ ایکٹوں کا اطلاق پانڈے چیری پر کردیا۔ اس حکم نے نومبر ۱۹۵۴ کے قبل کیے ہوئے جملہ افعال اور ترک فعل کو ان ایکٹوں سے مستثنا کردیا جن کا اطلاق کیا گیا تھا۔ عرضی گذار نے اس تاریخ سے قبل مال کا آرڈر دیا تھا مگر مال اس تاریخ کے بعد آیا۔ کسٹم مقتدران نے مال کو جب وہ پہنچا ضبط کرلیا یا اس کے متبادل بہت زیادہ تاوان عاید کردیا۔ عرضی گذار نے اس حکم کے خلاف دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ دائر کرکے اعتراض اس بنا پر کیا کہ دستور کی دفعہ ۱۹ (۱) (g) کی خلاف ورزی ہوئی کیونکہ وہ مقتدران بغیر کسی اختیار کے عمل کررہے تھے۔ سپریم کورٹ نے کثرت رائے پر مبنی فیصلہ کے ذریعہ اس حکم میں مداخلت کرنے سے اس بنا پر انکار کردیا کہ کسٹم مقتدران اپنے دائرۂ اختیار کے اندر رہتے ہوئے عمل کررہے تھے اور وہ بظاہر عدالتی عمل انجام دے رہے تھے۔ اس فیصلہ کا استدلال اجم بائی کے معاملہ پر تھا۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ وہ مقتدران خواہ معاملات کے متعلق غلط رائے قائم کرتے ہوں خواہ زیر غور قانون کی غلط تعبیر کررہے ہوں ان دونوں میں سے کسی صورت میں عدالت دفعہ ۳۲ کے تحت مداخلت نہیں کرے گی۔ جسٹس داس گپتا نے کثرت رائے سے اختلاف کرتے ہوئے اپنے فیصلہ میں کہا کہ وہ معاملہ قانون کی غلط تعبیر کا نہیں تھا بلکہ بغیر کسی اختیار کے عمل کرنے کا تھا۔ ایک مصنف کا یہ بہت مناسب قول ہے کہ غلط تعبیر" عدم اختیار" اور "اختیار سماعت"

---

[1] 69. Sc. 1967. A.I.R

[2] 1942-Sc.1965. A.I.R

[3] 734-Sc.1967. A.I.R

کی اصطلاحات بہت آسانی سے ایک دوسرے کی جگہ استعمال کی جاسکتی ہیں۔
خوش قسمتی سے دفعہ ۲۲۶ کے تحت دائر کی ہوئی متعدد رٹوں میں ہائی کورٹ ان الجھنوں میں نہیں پڑا کہ آیا قانونی غلطی اختیار سماعت کے متعلق ہے یا نفس معاملہ کو متاثر کرتی ہے۔ جب کبھی ان عدالتوں کو معلوم ہوا کہ کوئی انتظامی عمل ان کی تعبیر کے بموجب قانون کے مطابق نہیں ہے انھوں نے مداخلت کی اور حکم کو منسوخ کر دیا۔ انتظامی عمل پر نظر ثانی کے دائرہ میں اختیار سماعت کے متعلق غلطی اور قانونی غلطی کی دو طرفہ تقسیم بہت کم قائم رکھی گئی ہے۔ مجموعی طور سے غور کرتے ہوئے یہ مناسب ہو گا اگر عدالتی نظر ثانی کی زد میں انتظامی عمل میں کی ہوئی جملہ غلطیوں کو لے آیا جائے۔

## ریکارڈ سے واضح طور سے ظاہر ہونے والی قانونی غلطی

ہر قسم کی قانونی غلطیاں رٹ کے عدالتی اختیار سماعت کے دائرۂ عمل میں نہیں آتیں۔
بجز اختیار سماعت کو متاثر کرنے والی قانونی غلطیوں کے کسی بظاہر عدالتی جماعت کے فیصلہ کو منسوخ کیا جاسکتا ہے اگر واضح طور سے قانونی غلطی ریکارڈ سے ظاہر ہوتی ہو اگرچہ وہ غلطی اس جماعت کے اختیار سماعت کو متاثر بھی نہ کرتی ہو[1]۔ "ریکارڈ سے واضح طور سے ظاہر ہونے والی قانونی غلطی" کی کوئی معین اور جامع تعریف نہیں وضع کی جاسکتی۔ اس کی ماہیت میں ہی ایک غیر معین عنصر کا وجود ہے۔ لہٰذا ہر معاملہ کے حالات پر غور کر کے اس پر عدلیہ طور سے فیصلہ کرنا ہوتا ہے۔
سپریم کورٹ کے قول کے مطابق "یہ تصور بہت ہی سبک اور لطیف امور پر مشتمل ہے۔ اس کی ماہیت میں ہی ایک غیر معین عنصر شامل ہے۔ اس کی کوئی معین تعریف نہیں کی جاسکتی کیونکہ کوئی خارجی معیار نہیں قائم کیا جا سکتا۔ غلطی کی ظاہری ماہیت زیادہ حد تک داخلی نظریہ[2] پر منحصر ہے۔
یہ سوال کہ آیا زیر غور غلطی قانونی غلطی ہے جو ریکارڈ سے ظاہر ہوتی ہے ہر معاملہ کے حالات اور واقعات پر اور اس قانونی تجویز پر منحصر ہے جس کے بارے میں غلط تعبیر کا عذر کیا ہو یا یہ کہا گیا ہو کہ اس کی خلاف ورزی[3] کی گئی ہے۔

---

[1] 970- Sc- 1961.A.I.R.

[2] 111- Sc- 1965- A.I.R- 1626-Sc.1963.A.I.R.

[3] 477 Sc- 1964 .A.I.R.

ایک جانچ کا عام طریقہ جو استعمال کیا جا سکتا ہے یہ ہے کہ کوئی قانونی غلطی ریکارڈ سے واضح طور سے ظاہر ہونے والی نہ متصور کی جائے گی اگر وہ خود اپنے کو نمایاں نہ کرتی ہو یا بیّن نہ ہو یا جس کو ثابت کرنے کے لیے بحث یا شہادت درکار ہو۔ یا جس کو ثابت کرنے کی غرض سے طول طویل بحث کرنی پڑے کیونکہ اس معاملہ کے دو رُخ ہو سکتے ہیں۔ دیگر الفاظ میں وہ واضح طور سے ریکارڈ سے ظاہر ہونے والی قانونی غلطی نہیں ہے جس کو ثابت کرنے کے لیے طویل اور پیچیدہ[1] بحث کرنی پڑے۔ دوسری طرف سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ جب یہ واضح اور نمایاں ہو کہ ٹربیونل کا نکالا ہوا نتیجہ واضح طور سے قانونی تجویز کی غلط تعبیر پر مبنی ہے یا اس کا فیصلہ ان تجاویز کا لاعلمی میں یا ان کو نظر انداز کر کے دیا گیا ہے یا وہ ایسے وجوہ پر مبنی ہے جو قانونی لحاظ سے غلط ہیں تو اس نتیجہ کو عدالت (Certeorari) کی رٹ کے ذریعہ درست کر سکتی ہے[2]۔ لیکن یہ جانچ کا طریقہ بھی واضح اور معین نہیں ہو سکتا اور بسا اوقات اس سے کام نہیں چلتا کیونکہ جس امر کو ایک جج خود اپنے کو ظاہر کرنے والا خیال کرتا ہے ممکن ہے دوسرا جج اس کو ایسا نہ خیال کرے۔

وہ غلطی واضح طور سے ریکارڈ سے ظاہر ہونے والی نہیں ہو گی اگر کسی قانون کی دو معقول تعبیریں ہو سکیں اور ٹربیونل نے ان میں سے ایک کو اختیار کر لیا ہو۔ متعدد معاملات میں عدالتوں نے کہا ہے کہ ایسی صورت میں عدالت مداخلت نہیں کرے گی جب کسی مقتدرہ نے ان میں سے ایک تعبیر کو اختیار کیا ہو اور اس کو نہیں جو کسی شخص کے موافق ہو[3] یا جب مقتدرہ کی اختیار کی ہوئی تعبیر دوسری تعبیر سے کم عدالت کو معقول معلوم ہوتی ہو۔ مگر عدالت مداخلت کر سکتی ہے اگر اس قانون کی صرف ایک ہی تعبیر ہو سکتی ہو اور اس کو مقتدرہ نے نہ اختیار کیا ہو۔ امبیکا ملس بنام بھٹ[4] میں ایک اقرار نامہ کے دو فقروں کی ٹربیونل کی کی ہوئی تعبیر واضح طور سے غلط پائی گئی۔ عدالت نے کہا کہ "یہ وہ معالمہ نہیں ہے کہ یہاں دو تعبیریں ہو سکیں۔ یہ وہ معاملہ ہے جس میں ان فقروں کو ان کے مقصد کو بالکل نظر انداز کرتے ہوئے غلط پڑھا گیا۔" اس

---

[1] 111- Sc. 1965. A. I. R – 137. Sc. 1960. A. I. R.

[2] 477. Sc. 1964- A. I. R

[3] 1506. Sc. 1961. A. I. R – 970. Sc. 1961. A. I. R

[4] 1858. Sc. 1970 - A. I. R

امر پر کہ آیا کسی قانون کی دو تعبیرات ہو سکتی ہیں جج بہ جج اور معاملہ بہ معاملہ اختلاف رائے ممکن ہے۔
ہند ٹریڈنگ کمپنی بنام ہند[1] میں سپریم کورٹ نے کسٹم کلکٹر کے ایک حکم کو منسوخ کر دیا یہ کہتے ہوئے کہ "اگر کوئی ٹربیونل ایسا نتیجہ نکالے جس کو وہ متعلقہ قانون کو معقول طور سے سمجھ کر نہیں نکال سکتا تھا تو وہ قانون کے متعلق غلطی متصور ہوگی۔"

اگر کوئی بظاہر عدالتی جماعت متعلقہ امور پر غور نہ کرے یا غیر متعلقہ امور پر غور کرے تو وہ قانون کے متعلق غلطی ہوگی۔[2] محض طریقۂ اظہار یا تکنکی ماہیت کی قانونی غلطیاں عدالتی نظر ثانی کے استعمال کے لیے کافی نہیں ہوتی ہیں۔

کسی مقتدر کے حکم کو عدالتی نظر ثانی کی زد میں لانے کے لیے اس حکم کا مدلل اور واضح ہونا ضروری ہے تاکہ اس سے ظاہر ہو سکے کہ قانونی تجاویز کو واضح طور سے نظر انداز کر دیا گیا ہے یا ان سے لاعلمی ظاہر ہوتی ہے یا نہیں[3]۔

عدالت مداخلت نہ کرے گی اگر کسی مقتدر نے قانون کی لازمی تجاویز کو نظر انداز نہ کیا ہو بلکہ عملیہ کی جاری کی ہوئی ہدایات کو جن کا قانونی اثر نہ ہو نظر انداز کر دیا ہو۔

یہ آسان طریقہ ہوگا اگر عدالتیں مخفی اور عیاں غلطیوں کے تصور کو نظر انداز کر کے خود جملہ قانونی غلطیوں کا قطعی فیصلہ کرنے والی ہو جائیں۔ اختیار تمیزی پر عدالتی نظر ثانی کے بارے میں ذکر کرتے ہوئے آگے چل کر ظاہر کیا جائے گا کہ عدالتوں نے اس کو معلوم کرنے کی پرواہ نہیں کی کہ آیا غلطی عیاں ہے یا نہیں۔ انھوں نے ان جملہ غلطیوں کی تصحیح کر دی جن سے اختیار تمیزی کا بے جا استعمال ہوا تھا۔ امریکی انتظامیہ طریقہ کار ایکٹ کی دفعہ ۱۰ تجویز کرتی ہے کہ نظر ثانی کرنے والی عدالت کو جملہ متعلقہ قانونی مسائل پر غور کرنا چاہیے اور دستور اور دیگر قوانین کی تجاویز کی تعبیر کرنا چاہیے۔ وہاں عدالتیں انتظامی مہارت کا کافی پاس رکھتی ہیں اور بسا اوقات مداخلت نہیں کرتیں اگر انتظامیہ کا فیصلہ ریکارڈ کی بنا پر مناسب معلوم ہو یا اس کے لیے کوئی قانونی بنا ہو۔

---

107. Sc. 1965. A.I.R. [1]

29. Sc. 1960. A.I.R. [2]

1626. Sc. 1963. A.I.R - 691 Sc. 1959. A.I.R. [3]

896. Sc. 1959. A.I.R

# اختیارِ سماعت کے متعلق واقعات

دو نوعیت کے واقعات ہوتے ہیں۔ ایک اس زمرہ کے واقعات جن کو فیصل کرنے کے اختیار میں کوئی شبہ نہیں ہوتا اور دوسرے اس نوعیت کے واقعات جن کا وجود اختیار کے استعمال کے لیے شرط ماقبل ہوتی ہے۔ دوسرے زمرہ کے واقعات اختیار سے متعلق واقعات کہے جاتے ہیں ان کو متعلقہ (Colletral) واقعات بھی کہتے ہیں۔ لہٰذا جب کسی مقتدر کو کسی مکان پر برائے تصرف دخل کرنے کا اختیار (Requisition) ہو تو اس مکان کا خالی ہونا ایسا عمل کرنے کے لیے شرط ماقبل ہے اور یہ اختیار سے متعلق واقعہ ہے۔

قانون کسی مقتدر کو ان واقعات کے بارے میں خود طے کرنے کا اختیار دے سکتا ہے اور نہیں بھی دے سکتا ہے۔ جب ایسا اختیار نہ عطا کیا گیا ہو تو نظر ثانی کے اختیار کے تحت عدالت ایسے واقعات کو طے کرنے کے لیے آزادانہ طور سے شبہات پر غور کر سکتی ہے۔ جیسا کہ وہ قانونی اپیل میں کرتی ہے۔ اس نظریہ کی وجہ یہ ہے کہ کوئی مقتدر ایسے واقعات کی بابت غلط رائے قائم کر کے وہ اختیار نہیں لے سکتا ہے جو اس کو قانون کے ذریعہ حاصل نہیں ہے۔

یو۔ پی۔ (کرایہ اور بے دخلی پر عارضی قابو) ایکٹ ۱۹۴۷ کے تحت ضلع مجسٹریٹ کو کسی خالی دوکان کو کسی شخص کو الاٹ کرنے کا اختیار ہے۔ ایکٹ یہ بھی تجویز کرتا ہے کہ ضلع مجسٹریٹ کے حکم پر کسی عدالت میں اعتراض نہ کیا جائے گا۔ منّی دیوی بنام گوکل چند[1] میں یہ طے پایا کہ یہ واقعہ کہ آیا دوکان خالی تھی یا نہیں اختیار سے متعلق واقعہ تھا جس کو خود ضلع مجسٹریٹ غلط طور سے طے کر کے ایسا اختیار نہیں لے سکتا تھا جو اس کو قانوناً حاصل نہ تھا۔ خالی ہونے کے متعلق حکم دیوانی نالش کے ذریعہ اعتراض کیا جا سکتا ہے۔

حصول آراضی ایکٹ ۱۸۹۴ کے تحت اشد ضرورت کی صورت میں حکومت بغیر سماعت کیے کسی بنجر یا قابل زراعت آراضی پر قبضہ کر سکتی ہے عدالت سے یہ طے پایا کہ آراضی کی ماہیت پر اختیار کا حاصل ہونا منحصر ہے۔ عدالت نے کہا کہ "یہ قائم شدہ اصول ہے کہ جب کسی انتظامی مقتدر کا اختیار کسی واقعہ کی بابت ابتدائی فیصلہ پر منحصر ہو تو کسی سرٹیوراری کی رٹ کی کارروائی

---

[1] 879۔ Sc (2) 1969۔ اے

میں ہائی کورٹ کو اختیار ہے کہ وہ اپنی آزادانہ رائے سے طے کرے کہ آیا اس مقتدر کا وہ فیصلہ درست ہے یا غلط۔" اسی طرح "اشد ضرورت" بھی اختیار سے متعلق واقعہ ہے اور اس کو بھی عدالت اپنی آزادانہ رائے سے طے کر سکتی ہے۔ ریاست مدھیہ پردیش بنام کے۔ ڈی۔ جادو[1]۔ میں بھی یہی نظریہ اختیار کیا گیا۔ اس میں مدھیہ پردیش خاتمہ جاگیر ایکٹ ۱۹۵۱ زیر غور تھا۔ اس ایکٹ کے تحت جملہ جاگیریں ختم کر دی گئیں اور ان میں واقع تالاب۔ جنگلات۔ درختان وغیرہ کی ملکیت ریاست کو دے دی گئی۔ مگر دخل کی ہوئی آراضی میں واقع تالاب، درختان، نجی کنویں اس ایکٹ کے اطلاق سے مستثنا کر دیے گئے تھے سوال یہ پیدا ہوا کہ آیا اس معاملہ زیر غور میں تالاب اور کنویں ایسی دخل کی ہوئی آراضی میں واقع تھے یا نہیں سپریم کورٹ نے فیصلہ[2] دیا کہ یہ اختیار سے متعلق واقعہ ہے اور اس کو ہائی کورٹ میں اپنی آزادانہ رائے سے طے کرنا تھا۔

اعلا بندوبستی کمشنر کو زیر غور ایکٹ کے تحت اختیار تھا کہ وہ کسی الاٹ منٹ کو منسوخ کر دے اگر وہ مطمئن ہو کر وہ فریب، غلط بیانی کے ذریعہ یا کسی اہم واقعہ کو پوشیدہ رکھ کر حاصل کیا گیا تھا۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ کمشنر کا اختیار اسی وقت پیدا ہوتا ہے جب الاٹ منٹ فریب وغیرہ کے ذریعہ حاصل کیا گیا ہو۔ اور اس امر پر مطمئن ہونا اس کے اختیار کے استعمال کے لیے شرط ماقبل تھی۔ عدالت بالا یا ہائی کورٹ کو اختیار ہے کہ وہ غور کرے کہ اسکے سامنے پیش کیے ہوئے مواد کی بنا پر کمشنر کا اطمینان معقول تھا یا نہیں یا اس نے من مانی، بدنیتی یا غیر معقول طور سے عمل کیا۔[3]

حالانکہ اس موضوع پر متعدد مقدمات ہیں مگر یہ کہنا ابھی تک درست نہ ہوگا کہ یہ اصول کہ اختیار کے متعلق واقعات کو عدالت اپنی آزادانہ رائے سے طے کرے معین ہو گیا ہے اصطلاح "آزادانہ رائے" کی بھی تعبیر کرنی ہے۔ کیا عدالت نئی شہادت لے سکتی ہے یا کیا اس کو ریکارڈ میں درج واقعات کی بنا پر ہی مطمئن ہونا ہے کہ آیا مقتدر ٹھیک نتیجہ پر پہنچا یا نہیں اختیار سے متعلق واقعات کی بابت بھی کسی مقتدر کو اختیار استعمال کرنے سے قبل ان پر فیصلہ دیے بغیر گزرا نہیں ہے۔

ایک ایکٹ کسی مقتدر کو اختیار سے متعلق واقعات پر فیصلہ دینے کا واضح اختیار

---

[1] A.I.R. 1967 - Sc - 100 - A.I.R. 1952 - Cal - 112

[2] A.I.R. 1960 - Sc - 1106

[3] A.I.R. 1970 - Sc - 672

دے سکتا ہے۔ مثلاً بمبئی حصول آراضی ایکٹ ۱۹۴۸ ریاست کو اختیار دیتا ہے کہ وہ آراضی کے خالی ہونے کے متعلق تحقیقات کرکے اس کے خالی ہونے کا اعلان کردے اور یہ اعلان خالی ہونے کے امر کے متعلق قطعی ثبوت ہوگا۔ ایسی صورت میں عدالتی نظرثانی کا دائرۂ عمل محدود ہو جاتا ہے اور عدالتیں اختیار سے متعلق واقعات پر صرف اس طرح نظرثانی کرسکتی ہیں جس طرح وہ دیگر واقعات کے بارے میں کرتی ہیں۔ ان حالات میں صرف "کسی قانونی شہادت کا نہ ہونا" ہی مداخلت کی وجہ ہوسکتی ہے[1]۔

اگر اسی موضوع پر کوئی ایکٹ واضح نہ بھی ہو تو بھی عدالتیں یہ فیصلہ دے سکتی ہیں یا یہ فرض کرسکتی ہیں کہ مقتدر کو اختیار سے متعلق واقعات کے بارے میں طے کرنے کا اختیار ہے۔ اس قسم کا اشارہ سپریم کورٹ نے صنعتی نزاعات ایکٹ ۱۹۴۷ کے سلسلہ میں ایکسپریس نیوز پیپر کی رٹ میں کیا۔ عدالت نے کہا۔

> عام طور سے یہ بجا اور مناسب نہ ہوگا کہ اختیار سے متعلق واقعات کے بارے میں عمل کرنے کے مخصوص ٹربیونل کے ابتدائی اختیار کو محدود کر دیا جائے اور ایسی ابتدائی تنقیح کے فیصلہ کو رٹ کے اختیار سماعت کے تحت ہائی کورٹ میں لایا جائے۔ ہم یہ کہہ دینا چاہتے ہیں کہ ہم اس اظہار رائے کے ذریعہ کوئی معین یا بے لوچ اصول قائم نہیں کرنا چاہتے۔ اس سوال کا طے کرنا کہ آیا ابتدائی واقعات کی بھی سماعت رٹ کی کارروائی میں ہائی کورٹ کرے لازمی طور سے فریقین کے درمیان ابتدائی تنقیح کی ماہیت پر منحصر ہے[2]۔

اخیر میں یہ عدالتوں ہی کو طے کرنا ہوتا ہے کہ آیا ایکٹ نے انتظامی مقتدر کو اختیار سے متعلق واقعات کو طے کرنے کا اختیار دیا ہے یا نہیں اور آیا ایسے واقعات پر نظرثانی کرنے کے لیے وہ زیادہ وسیع اختیار استعمال کریں یا نہیں۔

## واقعاتی سوال پر نظرثانی

عدالت صرف واقعات پر غلطیوں کی وجہ سے کسی بظاہر عدالتی جماعت کے فیصلہ میں

---

[1] 1353- Sc - 1967. A.I.R-

[2] 142- 1966 . A.I.R.1087.Sc.1961 . A.I.R -

مداخلت نہ کرے گی اگرچہ وہ واضح طور سے ریکارڈ سے ہی کیوں نہ ظاہر ہوتی ہوں۔ رٹ کا اختیار سماعت نگرانی کا اختیار ہے۔ اس کو استعمال کرنے والی عدالت کو بطور اپیلی عدالت کے عمل نہیں کرنا چاہیے۔ اور وہ کسی واقعاتی غلطی پر نظرثانی نہیں کرے گی جب تک اس کی تائید میں کوئی بھی شہادت نہ ہو[۱]۔ عدالتیں انتظامی مقتدران کے واقعاتی فیصلوں میں مداخلت نہیں کرتی ہیں کیونکہ اگر وہ ایسا کریں تو وہ مقتدران عدالتوں کو شہادت ارسال کرنے کی ایجنسیاں بن کر رہ جائیں اور انتظامی فیصلوں کا مقصد ہی فوت ہو جائے۔ برخلاف اس کے ایک حد تک انتظامی عمل پر قابو رکھنا بھی ضروری ہے تاکہ انتظامی مقتدران من مانی عمل نہ کرسکیں۔ لہٰذا ان دونوں صورتوں میں جو ایک دوسرے کی مخالف ہیں عدالتوں نے ہم آہنگی اس اصول کو قائم کرکے پیدا کی ہے کہ انتظامی مقتدران کے فیصلوں میں اس صورت میں مداخلت کی جا سکتی ہے جب اس فیصلہ کے لیے کوئی بھی شہادت نہ ہو۔ بغیر کسی شہادت کے فیصلہ قانونی غلطی متصور ہوتی ہے[۲]۔ اگر فیصلہ کے لیے کچھ بھی شہادت ہو تو عدالت اس کے کافی یا ناکافی ہونے پر غور نہیں کرے گی۔ یہ عدالت کا عمل نہیں ہے کہ وہ واقعات اور شہادت سے اس پر نظرثانی کرے۔ اس کی دوبارہ تشخیص کرے اور اس کا اندازہ لگا کر خود اپنا نتیجہ نکالے[۳]۔ اس کو شہادت اسی صورت میں لینا چاہیے جس میں وہ ہے۔ لہٰذا شہادت کا قابل اعتبار ہونا ایسا مسئلہ نہیں ہے جس پر عدالت میں رٹ کے معاملہ میں بحث کی جائے[۴]۔

کسی شخص کو ایسی صورت میں بھی دادرسی مل سکتی ہے جب ٹریبونل نے قابل پذیرائی اور اہم یا مادی شہادت کو قبول کرنے سے انکار کر دیا ہو یا زیر اعتراض فیصلہ غیر متعلقہ شہادت سے متاثر ہو کر دیا گیا ہو[۵]۔ بغیر کسی شہادت کے دیا ہوا فیصلہ وہ ہوتا ہے جو قیاس آرائی ظن یا شبہ کی بنا پر دیا گیا ہو[۶]۔ ایسا بہت کم ہوتا ہے لہٰذا بہت ہی غیر معمولی حالات میں انتظامی فیصلہ کے

---

123. ASS. 1971. A.I.R - 408. Sc. 1967 A.I.R ۱؎

477 - Sc. 1964. A.I.R - 1160. Sc - 1960 - A.I.R ۲؎

1103 - Sc. 1965 - A.I.R - 404 - Sc. 1963 - A.I.R - 1723 - Sc. 1963 - A.I.R ۳؎

1723 - Sc. 1963 - A.I.R ۴؎

746 - Sc - 1971 - A.I.R ۶؎ 1.77 Sc. 196[illegible] A.I.R ۵؎

عدالتیں مداخلت کرتی ہیں ۔

ایسا ایک غیر معمولی معاملہ ہند بنام ایچ۔ سی گوئل[1] ہے یہاں سوال یہ تھا کہ آیا عرضی گزار نے اپنے بالا افسر کو رشوت دینی چاہی ۔ صرف یہ شہادت تھی کہ عرضی گزار اس افسر کے مکان پر گیا اور اپنے بٹوے سے ایک طے کیا ہوا کاغذ نکالا جو اپنے رنگ اور جسامت سے سو روپیہ کا نوٹ معلوم ہوتا تھا ۔ ڈانٹ پڑنے پر اس کو پھر اپنی جیب میں رکھ لیا ۔ یہ بھی شہادت تھی کہ اس افسر کی نگاہ بہت اچھی نہ تھی ۔ یہ طے پایا کہ تحقیقات کرنے والے افسر کا فیصلہ شبہ پر مبنی تھا کیونکہ عدالت کو اس فیصلہ کی تائید میں کوئی شہادت نہیں ملی ۔ ایک دوسرے معاملہ ترکھوبن پرکاش بنام ہند[2] میں سپریم کورٹ نے ایک انتظامی مقتدر کے فیصلہ کو منسوخ کر دیا کیونکہ وہ محض قیاس آرائی اور ظن پر مبنی تھا ۔

چند معاملات جن میں کوئی قانونی شہادت کے نہ ہونے کا سوال پیدا ہوا آمدنی اور بکری ٹیکس کے قوانین کے تحت پائے جاتے ہیں ۔ یہ طے پایا کہ آیا فیصلہ قانونی شہادت پر مبنی ہے یا نہیں قانونی مسئلہ ہے[3] ۔

رگھوبر مندل ہری ہر مندل بنام بہار[4] میں تشخیص کرنے والے افسر نے صرف یہ کہا کہ "میں کاروبار کے کھاتوں کو نامنظور کرتا ہوں اور اس کی مجموعی بکری کا تخمینہ ۔۔۔۔۔ ۴۰۰۰۰ روپیہ پر کرتا ہوں ۔" بغیر کچھ بتائے ہوئے کہ اس نے کس شہادت کی بنا پر یہ رقم معین کی ۔ وہ تشخیصی حکم رد کر دیا گیا کیونکہ وہ کسی شہادت پر مبنی نہیں تھا بلکہ قیاس آرائی کی بنا پر دیا گیا تھا ۔ اسواتیا بنام کمشنر آمدنی ٹیکس[5] میں آمدنی ٹیکس ٹربیونل نے ٹیکس دہندہ پر بطور ٹیکس ایک رقم عاید کر دی اور تشخیص کے حکم میں الفاظ " یہ غیر اغلب نہیں ہے " استعمال کیے اور کوئی دیگر وجہ نہیں ظاہر کی ۔ یہ طے پایا کہ ٹربیونل من مانی فیصلہ نہیں دے سکتا ہے وہ اپنے فیصلہ کو قیاس آرائی ظن اور شبہ پر مبنی نہیں کر سکتا ۔

---

[1] A.I.R. 1964 Sc. 364.
[2] A.I.R. 1970 Sc. 450.
[3] A.I.R. 1956 Sc. 464.
[4] A.I.R. 1957 Sc. 810.
[5] A.I.R. 1960 Sc. 36.

اوپر کے تجزیہ سے معلوم ہوگا کہ عدالتی نظرثانی کا دائرۂ عمل واقعاتی سوال سے زیادہ قانونی سوال کے متعلق وسیع ہے۔ ان دونوں اقسام کے سوالات کے درمیان کیسے امتیاز کیا جائے۔ فرض کرو سوال یہ ہے کہ آیا کوئی صنعتی نزاع ہے یا نہیں۔ صنعتی نزاعات ایکٹ کے تحت یہ طے پاچکا ہے کہ ایک نجی نزاع صنعتی نہیں ہے لیکن اگر کسی نزاع کی کام گران کی بڑی یا کافی تعداد تائید کرے تو وہ صنعتی نزاع ہے۔ کتنے کام گران کسی نزاع کی تائید کرتے ہیں یہ ایک واقعاتی سوال ہوگا مگر آیا وہ تعداد نزاع کو صنعتی نزاع کے معنی میں لانے کے لیے کافی ہے یا نہیں یہ قانونی سوال ہوگا۔ کسی معاملہ میں یہ دونوں سوالات پیدا ہوسکتے ہیں اور ایسی صورت میں وہ قانونی اور واقعاتی کا مخلوط سوال کہا جاتا ہے۔

ڈیوس (Davis) نے کہا ہے کہ اگر نزاع اس بات کی ہو کہ کیا واقعہ ہوا یا شرائط۔ حالات یا نیت کے بارے میں ہو تو وہ واقعاتی سوال ہوتا ہے۔ لیکن جب کسی قانونی تصور کی تعبیر کرتا ہو یا اس تعبیر کا تعین کسی مخصوص معاملہ کے حالات کی روشنی میں کرتا ہو تو وہ قانونی سوال ہوگا۔ جافی (Jaffe) نے بھی یہی نظریہ اختیار کیا جب اس نے کہا کہ "ایک واقعاتی فیصلہ یہ کہتا ہے کہ کوئی واقعہ اس کے قانونی اثر سے غیر متعلق یا اس کے قانونی اثر کی بابت کچھ کہے جانے کے قبل پیش آیا یا پیش آرہا ہے یا پیش آنے والا ہے۔ ایسا فیصلہ وہ شخص بھی کرسکتا ہے جو قابل اطلاق قانون سے واقف بھی نہ ہو۔"

سری مینک شی ملس بنام کمشنر آمدنی ٹیکس[49] میں قانونی واقعہ کے فرق کا مسئلہ پیدا ہوا۔ یہاں یہ سوال اٹھا کہ آیا چند واقعات سے نکالا ہوا نتیجہ قانون کا یا واقعہ کا سوال ہے؟ اپیلانٹ نے آمدنی ٹیکس بچانے کے لیے مختلف کمپنیوں سے خرید و فروخت کی تھی۔ آمدنی ٹیکس ٹربیونل نے فیصلہ دیا کہ درمیانی لوگ سب بینامی تھے اور ان کے نام خرید و فروخت فرضی تھی۔ یہ بحث کی گئی کہ واقعات سے نکالا ہوا نتیجہ قانونی سوال تھا۔ عدالت نے یہ سوال قائم کیا۔ کیا یہ کہا جاسکتا ہے کہ واقعات سے نکالا ہوا کوئی نتیجہ واقعہ نہیں رہ جاتا جب اس کو دیگر واقعات سے نکالا جائے؟ اس کا جواب تھا۔ نہیں۔ لیکن ایسا ہوسکتا ہے اگر کوئی واقعہ اور قانون کا مخلوط سوال ہو یعنی پہلے پیش کی ہوئی شہادت سے واقعات کو قائم کرنا اس کے بعد ان پر متعلقہ قانون کے اصولوں کا

---

49. Sc. 1957. A.I.R.

اطلاق کر کے فریقین کے حقوق پر فیصلہ دینا۔ واقعات سے نتیجہ نکالنا واقعاتی یا قانونی سوال فیصلہ طلب مسئلہ کی ماہیت کے بموجب ہوتا ہے یعنی اگر وہ مسئلہ محض واقعاتی ہو یا واقعہ اور قانون کا مخلوط مسئلہ ہو۔

عدالت نے مینک شی کے معاملہ میں مندرجہ ذیل نتیجے نکالے۔

(۱) جب فیصلہ طلب مسئلہ محض قانونی سوال ہو جیسے کہ کسی ایکٹ یا ملکیت کی تعبیر کرنا تو وہ قانونی سوال ہوتا ہے۔

(۲) جب فیصلہ طلب مسئلہ قانون اور واقعہ کا مشمولہ سوال ہو تو واقعات کا قائم کرنا واقعاتی سوال ہے۔ اور اس نتیجہ کا قانونی اثر قانونی سوال ہوتا ہے۔

(۳) جب نکالا ہوا نتیجہ خود ہی ایک واقعہ ہو تب یہ امر کہ وہ واقعات سے نکالا ہوا نتیجہ ہے اس کی ماہیت کو نہیں بدل سکتا وہ واقعہ ہی رہے گا۔

اس معاملہ میں عدالت نے یہ فیصلہ دیا کہ یہ نتیجہ کہ درمیانی لوگ بینامی دار تھے مختلف واقعات سے نکالا گیا تھا اور کسی قانونی اصول کے اطلاق کرنے کا سوال نہیں پیدا ہوا تھا۔

ایسا ہمیشہ ہی نہیں ہوتا کہ واقعات سے نکالا ہوا نتیجہ قانونی مسئلہ خیال کیا جائے۔ جب یہ طے کرنا ہو کہ آیا کوئی واقعات قانونی میعار کے اندر آتے ہیں یا نہیں تو وہ واقعہ اور قانون کا مخلوط سوال ہوتا ہے۔ کے۔ سی۔ تھاپڑ بنام کمشنر آمدنی ٹیکس[1] میں سوال تھا کہ آیا تشخیص کیے ہوئے شخص کو اس کی ایک انتظامی ایجنسی کے ختم کیے جانے پر ملا ہوا معاوضہ آمدنی ٹیکس ایکٹ کے تحت پونجی کا اصول تھا۔ یا آمدنی۔ یہ طے پایا کہ یہ سوال آیا حاصل شدہ رقم پونجی تھی یا آمدنی قانون اور واقعہ کا مخلوط سوال تھا اور وصول شدہ رقم کی ماہیت کے بارے میں واقعات سے نکالا ہوا نتیجہ قانونی سوال تھا۔

واقعات پر عدالتی نظرثانی کی وسعت کے بارے میں معلوم ہوتا ہے کہ "عدم شہادت" کا قاعدہ اتنی پابندی لگانے والا ہے کہ عدالتوں کے لیے عمل کی زیادہ گنجائش نہیں رہ جاتی۔ اس قاعدہ کو انگلینڈ سے لے کر ہند میں اختیار کیا گیا ہے۔ امریکہ نے برخلاف اس کے زیادہ کشادہ قاعدہ "کافی شہادت کا" اختیار کیا ہے۔ جیسا کہ وہاں کے سپریم کورٹ نے وضاحت

---

[1] A.I.R. 1971. Sc. 1590

کی ہے کافی شہادت محض شائبہ سے زیادہ ہے۔اس کے معنی ہیں ایسی متعلقہ شہادت جس کو ایک معقول شخص کسی نتیجہ کی تائید کرنے کے لیے قبول کرسکتا ہے (Schwartz) کا قول ہے کافی شہادت ایسی شہادت ہے جس کی بنا پر ایک معقول شخص کسی تنقیح پر فیصلہ دے سکے۔کسی واقعہ پر فیصلہ دینے کے لیے شہادت اس وقت کافی ہوتی ہے جب اس کی بنا پر ایک شخص کسی واقعہ کے وجود کی بابت معقول طور سے فیصلہ دے سکے۔کافی شہادت۔ لہٰذا کسی انتظامی واقعاتی فیصلہ کی معقولیت کی نہ کہ صحت کی جانچ کرنے کا ایک طریقہ ہے" ہند کی عدالتوں کے لیے اس قاعدہ کو اختیار کرنے میں کوئی رکاوٹ نہیں ہے۔ اگر "عدم شہادت" کی جگہ "کافی شہادت کا قاعدہ اختیار کرلیا جائے تو انتظامی مقتدران پر زیادہ قابو حاصل کرلیا جاسکتا ہے۔اور یہ امر موجودہ دور کے روشن تصورات کی مطابقت میں ہوگا۔

## طریقہ کارانہ نقائص

اگر کسی مقتدر نے طریقہ کارانہ بے قاعدگی کی ہے تو اس کا فیصلہ رد کیا جاسکتا ہے بشرطیکہ وہ طریقہ کار لازمی قرار دیا جائے۔ لہٰذا اگر قدرتی انصاف کی خلاف ورزی کی گئی ہو یا مقتدر وجوہ ظاہر کرنے سے باز رہے جبکہ قانون سے وجوہ دینا مطلوب ہو یا وہ قانون سے مقررہ کسی دیگر طریقہ کار کو نظر انداز کردے تو ضرر رسیدہ شخص رٹ کے ذریعہ دادرسی پاسکتا ہے اگر کوئی مقتدر لازمی طریقہ کار کو نظر انداز کردے تو یہ متصور ہوتا ہے کہ اس نے اپنے اختیار سے تجاوز کیا یا اس کا بے جا استعمال کیا۔

آیا کسی طریقہ کار کو نظر انداز کرنے کی وجہ سے انتظامی عمل باطل ہوجائے گا اس بات پر منحصر ہے کہ آیا وہ طریقہ کار لازمی یا ہدایتی ہے۔ ہدایتی طریقہ کار کی خلاف ورزی کسی عمل کو ناجائز نہیں کرے گی مگر لازمی طریقہ کار کی خلاف ورزی ناجائز کردے گی۔ایک یا دو مثالیں یہاں درج کی جارہی ہیں:۔

دستور کی دفعہ ۳۲۰،(۳) تجویز کرتی ہے کہ کسی ریاست میں کسی سرکاری ملازم کے خلاف تادیبی کارروائی کرتے وقت ریاستی سرکاری خدمت کمیشن سے مشورہ کرنا ہوگا۔ اس تجویز کی تعبیر کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ وہ ہدایتی ہے نہ کہ لازمی اور اس کی خلاف ورزی سے حکومت کی کارروائی باطل نہیں ہوگی۔[1] لیکن دوسرے معاملے میں طریقہ کار لازمی قرار دیا گیا

[1] 912-Sc 1957 A I R

جب حکومت کے بنائے ہوئے قواعد تجویز کرتے تھے کہ شراب کا لائسنس نیلام کے ذریعہ دیا جائے گا مگر متعلقہ متنذر نے نجی طور سے ایک باب قبول (offer) کرلیا۔[1]

ایک ایکٹ تجویز کرتا تھا کہ اسٹیج گاڑی کے پرمٹ کی درخواست اس تاریخ سے قبل جس سے اس کو موثر ہونا ہو ایسی مدت کے اندر دینا چاہیے جو چھ ماہ سے کم نہ ہو۔ یہ طے پایا کہ ایسی درخواست پر پرمٹ دینا جو مقررہ مدت سے کم مدت کے اندر دی گئی ہو غلط عمل ہے[2]:

---

952 Sc. 1956 A.I [1]

350. Sc. 1960 A.I.R. [2]

# باب ۱۴

# انتظامی اختیارِ تمیزی پر قابو

## تمہید

موجودہ دور میں انتظامی اختیار تمیزی کے وسیع دائرہ کا کچھ اندازہ پچھلے باب سے ہو سکتا ہے۔ اس امر نے اختیار تمیزی پر قابو کا ایک بہت اہم سوال پیدا کر دیا تاکہ حکومتِ قانون ہو نہ کہ حکومتِ انسان۔ اگر انتظامیہ کو عمل کی پوری آزادی دے دی جائے تو اس کے باعث من مانی طور سے اختیار کا استعمال ہو سکتا ہے جس کی وجہ سے فرد کی آزادی خطرہ میں پڑ سکتی ہے۔ لہٰذا کچھ حد تک اختیار تمیزی پر قابو رکھنا ضروری ہے۔ قابو رکھنے کا ایک ذریعہ عدالتیں ہیں۔ جس ذریعہ کا ذکر یہاں کیا جا رہا ہے۔

اس دائرہ میں عدالتی نظرثانی کا طریقہ دو باہم مختلف نظریات میں ہم آہنگی ظاہر کرتا ہے۔ ایک یہ کہ چونکہ قانون سازیہ نے انتظامیہ کو اختیار عطا کیا ہے اور عدالتوں کو ان کے فیصلوں سے اپیل سننے کا اختیار نہیں دیا ہے لہٰذا یہ ظاہر ہوتا ہے کہ انتظامیہ کے فیصلوں پر اعتماد کیا گیا ہے نہ کہ عدالتوں کے فیصلوں پر۔ دوسرا نظریہ یہ ہے کہ باوجود اسکے مقتدر کو اپنے اختیار کے دائرہ میں رہتے ہوئے ہی عمل کرنا چاہیے۔ اور چونکہ یہ قانون سازیہ کا منشا نہیں معلوم ہوتا کہ اپنے اختیار کے متعلق اخیری فیصلہ کرنے والا وہی انتظامی مقتدر ہو لہٰذا عدالتی عمل کی ضرورت پڑتی ہے تاکہ انتظامیہ اپنے قانونی اختیار کے حدود کے اندر ہی رکھے جا سکیں۔ سپریم کورٹ کے مندرجہ ذیل قولوں سے عدالتی نظرثانی کی بخوبی وضاحت کی گئی ہے۔

"عدالت کوئی اپیلی مقتدر نہیں ہے جہاں حکومت کے حکم کی صحت پر بحث کی جائے

اور دراصل اس کو خود اپنے نظریہ کو حکومت کے نظریہ کی جگہ رکھ دینے کا کوئی اختیار نہیں ہے کیونکہ کل اختیارات۔ اختیار سماعت اور اختیار تمیزی قانون کے ذریعہ حکومت میں مرکوز کر دیے گئے ہیں۔ عدالت صرف ان سوالات پر غور کر سکتی ہے کہ آیا اس مقتدرہ جس کو اختیار حاصل ہے ان حالات۔ واقعات یا معاملات پر غور کیا جو اس غرض سے جس کے لیے اختیار دیا گیا ہو بالکل غیر متعلقہ ہیں۔ یا آیا کارروائی مقتدرہ نے بدنیتی سے کسی نجی عداوت کی بنا پر شروع کی۔[1]

## عدالتیں اختیار تمیزی کے استعمال کے واقعاتی پہلو پر نہیں غور کریں

منفی پہلو پر یعنی عدالتیں کیا نہیں کرتیں۔ غور کرنا چاہیے۔ اس موضوع پر بنیادی اصول یہ ہے کہ عدالتیں کسی مقتدر کے اختیار تمیزی کے استعمال کے نفس معاملہ یا اس کے واقعاتی پہلو میں مداخلت نہیں کرتیں نہ اس پر غور کرتی ہیں۔ وہ اس سوال میں نہیں پڑتی ہیں کہ آیا کسی مقتدر کے پاس رائے قائم کرنے کے لیے کافی یا اطمینان بخش مواد تھا یا نہیں۔

اس اصول کو واضح کرنے کے لیے چند معاملات کا ذکر کیا جا رہا ہے۔ انسدادی نظر بندی ایکٹ ۱۹۵۰ کی دفعہ ۲ عاملیہ کو اختیار دیتی ہے۔ وہ کسی شخص کو نظر بند کرنے کا حکم دے سکتا ہے اگر وہ مطمئن ہو کہ اس کو اس دفعہ میں مندرج کسی معاملہ کے لیے مضرت رساں عمل کرنے سے روکنے کی غرض سے نظر بند کرنا ضروری ہے سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ یہ امر کہ کسی شخص کو نظر بند کرنا چاہیے یا نہیں، نظر بند کرنے والے مقتدر کے داخلی اطمینان پر منحصر ہے نہ کہ کسی عدالت کے خارجی اطمینان پر۔ کوئی عدالت نظر بند کرنے والے مقتدر کی جگہ نہیں لے سکتی اگرچہ وہ اس مقتدر کی ہم خیال ہی کیوں نہ ہو۔ عدالت اس مقتدر کے داخلی اطمینان پر اعتراض کرنے کی غرض سے نظر بندی کے وجوہ کے کافی یا ناکافی ہونے پر غور نہیں کرے گی۔[2]

یہی نظریہ عدالت نے دفاع ہند ایکٹ ۱۹۶۲ کے تحت نظر بندی کے متعلق اختیار کیا۔ اس ایکٹ کے تحت نظر بندی کے خلاف نظر بند شخص نے اعتراض کیا۔ عدالت نے کہا کہ حکومت ہند

---

[1] 72. Sc. 1961. A.I.R.

[2] 179. Sc. 1954 A.I.R. 157 Sc. 1951 A.I.R. 27 Sc. 1950. A.I.R.

کی طرف سے یہ واضح طور سے کہا گیا ہے۔ان کے پاس جو مواد تھا اس کی بنا پر وہ حکم دینے کے قبل مطمئن ہوگئی تھی اور حکومت کے اس بیان حلفی کے ہوتے ہوئے یہ کہنا ممکن نہیں ہے کہ حکم بدنیتی سے صادر کیا گیا تھا۔[۱]

یہ عدم مداخلت کا اصول اردرا بنام یو۔پی۔[۲] سے بھی ظاہر ہوتا ہے ریاستی حکومت نے اردرا کی آراضی کو ایک کپڑے کی فیکٹری کی مشین کے پرزے بنانے کے لیے حصول آراضی ایکٹ کے تحت حاصل کیا۔ اردرا نے اس پر اس بنا پر اعتراض کیا کہ اس کا خود اس آراضی پر ایک فیکٹری بنانے کا ارادہ ہے لہٰذا جب وہ آراضی ایک پبلک غرض کے لیے استعمال کی جانے والی ہے وہ دوسری پبلک غرض کے لیے نہیں حاصل کی جاسکتی۔ عدالت نے اس حصول کے حکم کو رد کرنے سے انکار کردیا کیونکہ وہ ایکٹ کے مفہوم میں پبلک غرض کے مطلوبات کو پورا کرتا تھا۔ جب حکومت پبلک غرض کے لیے اس آراضی کو حاصل کر رہی تھی تو اسی کو ہی مطمئن ہونا تھا کہ آیا وہ آراضی پبلک غرض کے لیے حاصل کی جارہی تھی یا نہیں۔

صنعتی نزاعات ایکٹ ۱۹۴۷ کی دفعہ ۱۰ کے تحت حکومت اگر اس کی رائے ہو کہ کوئی صنعتی نزاع کا وجود ہے یا اس کا احتمال ہے اس کو صنعتی ٹربیونل کو فیصلہ کے لیے رجوع کرسکتی ہے۔ مدراس بنام سرا تھی[۳] میں سپریم کورٹ نے کہا کہ رجوع کرنے میں حکومت انتظامی عمل کر رہی تھی اور نزاع کے وجود اور رجوع کے قرین مصلحت ہونے کے بارے میں کسی مخصوص معاملہ کے حالات کے لحاظ سے فیصلہ دینے کا اختیار حکومت ہی کو ہے۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۱۲ کے تحت حکومت کو وجوہ ظاہر کرنے تھے اگر وہ رجوع کرنے سے انکار کردے۔ عدالت سے یہ طے پایا کہ جب حکومت وجوہ ظاہر کرے تو عدالت ان کے مناسب صحیح۔ کافی یا اطمینان بخش ہونے پر غور نہیں کرے گی۔[۴]

ایک یونیورسٹی کی کمیٹی نے اس وجہ سے کہ اس کی رائے میں پرچہ کا انکشاف ہوگیا تھا

---

۱۔ 1404. Sc. 1966. A.I.R. 900 Sc. 1967 A.I.R. 816. Sc. 1966. A.I.R.

۲۔ 945. Sc. 1965. A.I.R. 1708. Sc. 1966. A.I.R. 1230. Sc. 1964 A.I.R.

۳۔ 53. Sc. 1953. A.I.R.

۴۔ 1223. Sc. 1960. A.I.R.

ایک مضمون کے بارے میں امتحان منسوخ کردیا اور حکم دیا کہ اس میں امتحان دوبارہ لیا جائے ہائی کورٹ نے واقعات پر غور کرتے ہوئے کہا کہ انکشاف کے بارے میں کافی شہادت تھی۔ لیکن اس انکشاف کی ماہیت اور اہمیت کے بارے میں کسی شہادت کے نہ ہونے کی صورت میں وہ کمیٹی ایسا شدید حکم صادر کرنے میں حق بجانب تھی" اپیل ہونے پر سپریم کورٹ نے اس فیصلہ کو الٹ دیا اور کہا کہ ہائی کورٹ اس حکم کی سماعت کے متعلق اپنے کو عدالت اپیل نہیں بنا سکتا۔ یہ اس کا کام نہیں تھا کہ وہ انکشاف کے کافی ہونے یا اس کی اہمیت کے بارے میں ثبوت دریافت کرے[1]۔

اس موضوع پر مزید نظائر دینے کی ضرورت نہیں۔ جو نظائر دی گئی ہیں ان سے ظاہر ہوتا ہے کہ جب کوئی مقتدر خلاف قانون عمل کرتا ہے تو عدالت اس کے عمل کو منسوخ کر دیتی ہے مگر یہ ہدایت نہیں دیتی کہ وہ کس طور سے عمل کرے[2] مگر ایسی صورت میں جب اختیار تمیزی کا دائرہ اتنا محدود ہو کہ صرف ایک ہی فیصلہ کیا جا سکے عدالت مقتدر کو مخصوص طور سے ہدایت دے سکتی ہے کہ وہ اس خاص طور سے عمل کرے[3]۔

## نظرثانی کی وسعت

جو کچھ اوپر کہا گیا ہے اس سے یہ مراد نہیں ہے کہ انتظامی اختیار تمیزی بالکل عدالتی قابو کی رد سے باہر ہے۔ ایسا نہیں ہے۔ کوئی اختیار تمیزی بالکل مطلق العنان نہیں ہوتا اس مفہوم میں کہ اس پر کوئی قابو نہیں رکھا جاتا۔ عدالتوں نے مطلق العنان اور غیر پابند قانونی اختیار تمیزی کو نامنظور کر دیا ہے[4]۔ اگر کوئی قانون اس قسم کا اختیار تمیزی کے لیے الفاظ استعمال بھی کرے تو بھی وہ اس قسم کا اختیار متصور نہ ہوگا۔ عدالتوں نے ایسے اختیار پر مخصوص حالات اور ضروریات کو مدنظر رکھتے ہوئے قابو رکھنے کی غرض سے چند اصول اور جانچ کے چند طریقے قائم کئے ہیں۔

---

1. 717. Sc 1965 A.I.R.
2. 321. Sc - 1960. A.I.R.
3. 718 Sc - 1960. A.I.R — 11 Bom. 1956. A.I.R.

یہ اصول دو خاص زمروں کے تحت آتے ہیں۔ ایک وہ جب مقتدر اپنے اختیار کا بے جا استعمال کرے یا اس کا معقول استعمال نہ کرے۔ دوسرا وہ جب یہ کہا جائے کہ مقتدر نے اپنا اختیار بالکل ہی استعمال نہیں کیا خواہ اس وجہ سے کہ وہ اپنے اختیار سے کسی دوسرے شخص کے حق میں دست بردار ہو گیا ہو خواہ اس وجہ سے کہ اس نے خود ساختہ قواعد یا پالیسی وغیرہ کے ذریعہ اپنے اختیار پر پابندی عاید کردی۔

بنیادی طور سے عدالتیں یہ تحقیق کرنا چاہتی ہیں کہ آیا کسی مقتدر نے قانون کے بموجب عمل کیا یا نہیں۔ حکومت قانون کی بنا پر قائم کیے ہوئے ہر فلسفۂ قانون کا یہ اولین اصول ہے کہ کسی مقتدر کو اپنے اختیار سے تجاوز نہیں کرنا چاہیے۔ اگر عملیہ کو نہ صرف یہی طے کرنا ہو کہ وہ کس طور سے اپنا اختیار استعمال کرے بلکہ یہ بھی طے کرنا ہو کہ اس کے اختیار کی کیا وسعت ہے تو وہ مطلق العنان اختیار حاصل کرے گا اور یہ امر حکومت قانون کے تصور کا منفی ہو گا۔ قانون سازیہ کا یہ منشا نہیں ہو سکتا۔

کسی مقتدر کے خلاف قانون عمل کرنے کی بنا پر عدالت کی مداخلت کا اختیار اتنا وسیع مانا گیا ہے کہ اس میں اختیار کے مختلف اقسام کے بے جا استعمال کو روکنے کا اختیار بھی شامل ہے۔ یہاں یہ کہہ دینا مناسب ہو گا کہ جو مداخلت عدالتوں نے انتظامیہ کے مجموعی اختیار کے دائرہ میں کی ہے وہ بہت زیادہ نہیں ہے اور اس سے کم ہے جو وہ بظاہر عدالتی اختیار کے دائرہ میں کرتی ہیں

اس موضوع میں دشواری اصولوں کے مبہم ہونے کی وجہ سے نہیں پیش آتی کیونکہ یہ اصول آسانی سے واضح کیے جا سکتے ہیں بلکہ دشواری مختلف حالات اور صورتوں پر ان کا اطلاق کرنے میں اور ثبوت کے فراہم نہ ہو سکنے کی وجہ سے پیش آتی ہے۔

بسا اوقات کسی زیر غور مقتدر کے اختیار پر عدالتیں معنوی پابندی متصور کر کے کسی معاملہ کے واقعات کی چھان بین کرتی ہیں اور اس امر سے ایک حد تک انتظامی اختیار تمیزی کے دائرہ میں پالیسی قائم کرنے کا رول بھی ادا کرتی ہیں۔

انتظامی اختیار تمیزی پر قابو رکھنے کی غرض سے جو اصطلاحات زیادہ تر استعمال کی جاتی ہیں وہ یہ ہیں :-

بدنیتی سے اختیار کا استعمال کرنا۔ یا فتور نیت سے یا بے جا غرض سے اختیار کا استعمال کرنا۔ یا غیر متعلقہ اور خارجی امور پر غور کر کے اختیار کا استعمال کرنا یا متعلقہ امور کو نظر انداز

کر کے یا مصنوعی یا غیر معقول طور سے اختیار کا استعمال کرنا۔ ان میں سے چند وجوہ ایک دوسرے سے مختلف نہیں ہوتے بلکہ منطبق ہوتے ہیں۔ اس کی وضاحت ایک انگلینڈ کے معاملہ کی مندرجہ ذیل عبارت سے ہوتی ہے:۔

"ایک سرخ بال والی استانی کی مثال جو برطرف کر دی گئی تھی کیونکہ اس کے بال سرخ تھے۔ یہ امر ایک مفہوم میں غیر معقول ہے۔ دوسرے مفہوم میں یہ غیر متعلقہ اور خارجی امور سے متاثر ہونا ہے۔ یہ امر اتنا غیر معقول ہے کہ اس کا بدنیتی سے کیا جانا خیال کیا جا سکتا ہے اور یہ سب وجوہ ایک دوسرے سے منطبق ہیں[1]۔"

## وجوہ کا انکشاف

یہ فرض کرنا غلط ہوگا کہ کسی انتظامی حکم کے جواز پر غور کرتے وقت عدالتیں صرف ظاہری یا اس مقتدر کے دیے ہوئے وجوہ پر غور کریں گی اور ان وجوہ کی تائید کرنے والے واقعات اور حالات کو نظر انداز کر دیں گی۔ اگر عدالتی نظر ثانی کا دائرہ اس قدر محدود ہے تو وہ واقعی بہت پابند ہو کر رہ گیا۔ اگرچہ عدالتیں واقعات کے کافی یا ناکافی ہونے کی جانچ نہیں کریں گی پھر بھی وہ واقعات پر غور کریں گی یہ معلوم کرنے کے لیے کہ آیا وہ متعلقہ ہیں یا نہیں اور آیا ان کی بنا پر نکالا ہوا نتیجہ نکالا جا سکتا ہے یا نہیں[2]۔

کچھ عرصہ پہلے تک اس دائرہ میں عدالت کے عمل میں رکاوٹ تھی۔ انتظامیہ کو اپنے عمل کے وجوہ ظاہر کرنے پر مجبور کرنے میں عدالتوں کا تامل اس رکاوٹ کی خاص وجہ تھی۔ اگر قانون سے وجہ ظاہر کرنا مطلوب نہ ہو تو عموماً عدالتیں وجوہ کے انکشاف پر اصرار نہیں کرتیں۔ بجز اس صورت کے جب اپیل کی تجویز کی گئی ہو[3]۔ یا مقتدر کوئی بظاہر عدالتی عمل انجام دے رہا ہو۔ مگر جب وجوہ دیے گئے ہوں خواہ قانونی تجویز کے تحت خواہ دیگر طور سے تو انتظامی عمل کو اس بنا پر رد کرنے میں تامل نہ ہوگا کہ واقعات اور حالات ایکٹ کے مقاصد سے غیر متعلقہ ہیں۔

---

[1] 229- 233. I-K.B. (1948)

[2] 6. Sc. 1963-A.I.R. 707. Sc. 1962 AIR- 295- Sc. 1967- A.I.R.

[3] 263- OR- I.J.- 2- (1961)

اگر واقعات اور حالات ایسے نہ ہوں تو عدالتیں انتظامی عمل سے مطمئن ہو جاتی ہیں۔

مگر سپریم کورٹ نے بیریم کیمیکل بنام کمپنی قانونی بورڈ[1] اور روہتاس انڈسٹری بنام ایس۔ ڈی۔ اگروال[2] میں اس نظریہ سے ایک حد تک انحراف کیا اور اس طور سے انتظامیہ کے اختیار تمیزی پر عدالتی قابو کو زیادہ مستحکم بنا دیا۔ ان دونوں معاملات میں مرکزی حکومت نے کمپنی ایکٹ ۱۹۵۶ کی دفعہ ۲۳۷ (ب) کے تحت تحقیقات کا حکم دیا تھا۔ اس دفعہ کے تحت حکومت کو تحقیقات کرانے کا اختیار تھا۔ حالات سے ظاہر ہوتا تھا کہ کمپنی کے انتظامیہ نے فریب وغیرہ کا ارتکاب کیا تھا۔ بیریم کے معاملہ میں جسٹس ہدایت اللہ اور جسٹس شیلٹ نے جو ایک دوسرے سے اتفاق رائے کرتے تھے کہا کہ حکومت کو ان وجوہ کا انکشاف کرنا ضروری تھا جن کی بنا پر اس نے وہ حکم صادر کیا تاکہ عدالت ان پر غور کر سکے۔ ہدایت اللہ جسٹس حکومت کے بیان حلفی کے صرف اس بیان سے مطمئن نہیں ہوئے کہ۔ ایسی رائے قائم کرنے کے کافی مواد تھا۔ کیونکہ اس بیان میں متعلقہ دفعہ کے الفاظ کو مشین کی طرح دہرایا گیا تھا۔ جسٹس شیلٹ نے اپنے فیصلہ میں کہا کہ "یہ کہنا معقول نہ ہوگا کہ وہ فقرہ مقتدر کو یہ کہنے کی اجازت دیتا ہے کہ اس نے ان حالات کی بنا پر رائے قائم کی جن کا اس کے خیال میں وجود تھا اور جن سے فریب وغیرہ کے ارتکاب کرنے کی نیت معلوم ہوتی تھی" دو ججوں نے اس رائے سے اختلاف کرتے ہوئے کہا انتظامیہ کا اعلان کہ فریب کا ارتکاب ہوا کافی تھا۔ حالانکہ وجوہ کے انکشاف کی بابت نظریات میں اختلاف تھا مگر اس معاملہ میں کوئی نزاع نہ تھی کہ عدالت ان وجوہ و حالات کے مناسب اور کافی ہونے پر غور نہیں کرے گی جن کی بنا پر مقصد کا داخلی اطمینان ہوا تھا۔ عدالت صرف اس امر پر غور کر سکتی ہے کہ آیا بیان حلفی میں دیے ہوئے حالات اور واقعات غیر متعلقہ اور خارجی تو نہیں ہیں۔ جسٹس ہدایت اللہ اور شیلٹ جسٹس کی رائے کو روہتاس کے معاملہ میں دہرایا گیا۔

اس پر توجہ رکھنا چاہیے کہ عدالتوں کے اصرار کرنے سے کہ انتظامی اختیار کو استعمال کرنے والے مقتدر کو وجوہ ظاہر کرنے چاہئیں انتظامی قانون کا ارتقا ویسا ہی ہوا جیسا کہ بظاہر عدالتی مقتدر کے متعلق ہوا۔ صرف فرق یہ ہے کہ جب کہ بظاہر عدالتی مقتدر پر مدلل حکم صادر

---

[1] A.I.R. 1967. Sc. 295.
[2] A.I.R. 1969. Sc. 707.

کرنا لازم ہے انتظامی مقتدر کے لیے ایسی کوئی پابندی نہیں ہے۔ ان دو معاملات میں سپریم کورٹ نے جس امر پر زور زیادہ دیا وہ یہ ہے کہ جب انتظامی عمل پر عدالت میں اعتراض ہو تو انتظامی مقتدر کو ان وجوہ کا انکشاف عدالت کے سامنے کر دینا چاہیے جن کی بنا پر اختیار تمیزی کا استعمال کیا گیا ہو تاکہ عدالت ان پر غور کر کے معلوم کر سکے کہ آیا اس اختیار کا استعمال کسی طرح باطل تو نہیں ہے۔ ابھی تک یہ صورت نہیں پیدا ہوئی ہے کہ کوئی انتظامی عمل اس وجہ سے رد کر دیا جائے کہ وجوہ کا انکشاف اس عمل سے متاثر ہونے والے شخص کو نہیں کیا گیا۔ مگر اس صورت میں جب قانون سازیہ حکومت کو اختیار تمیزی کی بنا پر عمل کرنے کا اختیار دے اور یہ بھی تجویز کرے کہ اس عمل کے وجوہ بھی ظاہر کر دیے جائیں تو وجوہ کے نہ انکشاف کرنے سے وہ عمل باطل ہو جائے گا۔ یہ مسئلہ نرائن داس بنام مدھیہ پردیش[1] سے واضح ہوتا ہے۔ فوجداری قانون (ترمیمی) ایکٹ ۱۹۶۱ کے تحت کوئی ریاستی حکومت کسی کتاب کو ضبط کر سکتی ہے اگر اس کو معلوم ہو کہ اس کتاب نے ہند کی علاقائی سالمیت اور اس کے حدود پر اس طرح کا اعتراض کیا جو ہند کے تحفظ اور دفاع کے مفاد کے لیے مضرت رساں ہو۔ یہ مطلوب تھا کہ حکومت اپنی رائے کے وجوہ ظاہر کرے۔ حکومت نے ایک کتاب کو ضبط کرتے وقت صرف ان قانونی تجویز کے الفاظ دہرا دیے۔ اس حکم کو رد کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ حکومت کو وجوہ ظاہر کرنا لازم تھا محض اس تجویز کے الفاظ کو دہرانا کافی نہیں تھا۔ وجوہ حکم میں ہی ظاہر کیے جانے چاہیے تھے۔

اگرچہ وجوہ ظاہر کرنے کے قاعدہ سے عدالتی نظر ثانی کے دائرہ میں کچھ زیادہ وسعت پیدا ہو گئی ہے پھر بھی یہ دائرہ اور زیادہ وسیع ہو سکتا ہے اگر عدالتیں حکم یا بیان حلفی میں ظاہر کیے ہوئے وجوہ ہی پر قناعت نہ کریں بلکہ حکومت کی متعلقہ مسلوں کو دیکھ کر واقعات کی چھان بین کریں۔ مگر سپریم کورٹ نے بارہا کہا ہے کہ وہ صرف ظاہر کیے ہوئے وجوہ پر ہی غور کرے گا۔ سرکاری ریکارڈ کو واقعی وجوہ معلوم کرنے کے لیے نہیں دیکھے گا۔ لہٰذا اس نظریہ سے عدالتی اختیار پر پابندی قائم رہتی ہے۔ بیریم کے معاملہ میں جسٹس ہدایت اللہ نے یہ سوال اٹھایا مگر اس کو دیگر معاملہ میں جب اور اگر یہ مسئلہ پیدا ہو طے کیے جانے کے لیے چھوڑ دیا۔

---

[1] A.I.R. 1972 Sc. 2086

# اختیارِ تمیزی کا غلط اور بیجا استعمال

اس عام سرخی کے تحت متعدد مخصوص اور علیحدہ علیحدہ وجوہ پیدا ہوتے ہیں۔

**بدنیتی** بدنیتی یا فتور نیت سے مراد ہے ریاکارانہ ارادہ یا مفسدانہ مقصد۔ اگرچہ یہ طے کرنا دشوار ہوتا ہے کہ آیا کسی مقتدر نے اپنے اختیار سے تجاوز کیا کیونکہ زیر غور قوانین بہت وسیع الفاظ میں اختیار عطا کرتے ہیں پھر بھی انتظامی عمل ناقص قرار دیا جاسکتا ہے اگر عمل کرنے کی نیت ایمانداری کی نہ ہو۔ بسا اوقات عدالتیں اصطلاح بدنیتی کو وسیع معنی میں استعمال کرتی ہیں یعنی اختیار کے کسی بھی بے جا اور غلط استعمال کے مفہوم میں۔

ایک معاملہ میں سپریم کورٹ نے کہا ہے :۔

"بدنیتی سے اختیار کو استعمال کرنے کے لازمی طور سے یہ معنی نہیں کہ بد اطواری سے جیسا کہ اس کا مفہوم قانون میں ہے استعمال کیا گیا ہو۔ اس کے صرف یہ معنی ہیں کہ اختیار ان اغراض کے لیے نہیں استعمال کیا گیا جن کے لیے وہ دیا گیا ہو۔[1]"

اس مفہوم میں بدنیتی اور انتظامی اختیار سے تجاوز کرنے کے ایک ہی معنی ہو جاتے ہیں۔ مگر یہاں بدنیتی سے اس کے وسیع معنی مراد نہیں ہیں بلکہ یہ اصطلاح اپنے محدود معنی میں (جیسے بے ایمانی، مفسدانہ مقصد وغیرہ) استعمال کی گئی ہے۔ بدنیتی کے محدود معنی میں وہ معاملات آتے ہیں جن میں انتظامیہ عمل کے تحت مقصد ذاتی مفاد ہو۔ پرتاپ سنگھ بنام پنجاب[2] میں ایک شخص کے خلاف مقتدر کی ذاتی عداوت کی وجہ سے کارروائی کرنے کے متعلق سپریم کورٹ نے اصطلاح "بدنیتی" استعمال کی ہے۔ اس معاملہ سے ظاہر ہوتا ہے کہ اگر حکومت اپنے قانونی اختیار کے اندر رہ کر ہی عمل کرے پھر بھی وہ ایسا عمل نہیں کرسکتی اگر وہ بغض کی بنا پر کیا جائے۔ اس معاملہ میں ایک سول سرجن کے خلاف وزیر اعلیٰ کے حکم سے تادیبی کارروائی کی گئی تھی اس الزام پر کہ اس نے ۱۶ روپیہ رشوت میں لیے تھے۔ واقعات اور حالات پر غور کرنے کے بعد عدالت نے رائے قائم کی کہ وہ کارروائی بغض کی وجہ سے کی گئی تھی لہٰذا اس حکم کو رد کردیا۔

---

[1] 405. 403 Sc. 1967. A.I.R.

[2] 72. Sc. 1964. A.I.R.

ایک مفہوم میں وہ معاملہ جیسا کہ عدالت نے خود توجہ دلائی۔ اختیار سے تجاوز کرنے کا تھا
کیونکہ تادیبی کارروائی کرنے کا اختیار اس وجہ سے دیا جاتا ہے کہ سرکاری خدمات پاک صاف رہیں
نہ کہ اس وجہ سے کہ ان پر بغض کی وجہ سے کارروائی کی جائے۔ دوسرے مفہوم میں وہ تجاوز اختیار کا
معاملہ نہ تھا کیونکہ حکم بظاہر باقاعدہ تھا اور حکومت کو اپنے ملازمین کے خلاف کارروائی کرنے کا
اختیار تھا لہٰذا اس مفہوم میں وہ معاملہ اختیار کے اندر کا (Intra vires) تھا۔ اس مفہوم میں
بدنیتی اس حکم کو باطل کرنے کی ایک علیحدہ وجہ تھی۔

روحنی بنام آندھرا پردیش بدنیتی کا ایک دوسرا معاملہ ہے۔ یہ آندھرا پردیش کے وزیر
اعلا کے متعلق تھا۔ ریاستی زمینی نقل و حمل کارپوریشن کی مرتب کی ہوئی اسکیم کے تحت چند راستوں
کو قومیانے کی تحریک تھی یہ اسکیم وزیر اعلا کے کہنے سے تیار کی گئی تھی۔ یہ اعتراض کیا گیا کہ وزیر اعلا
نے بدنیتی سے عمل کیا کیونکہ اس راستے کا انتخاب اس وجہ سے کیا گیا تھا کہ وہ چند اشخاص سے جو اس
راستہ پر گاڑی چلاتے تھے اور جو اس کے سیاسی مخالف تھے بدلہ لینا چاہتا تھا۔ حالات اور واقعات پر
غور کرنے کے بعد عدالت نے یہ رائے قائم کی کہ وزیر اعلا کی بدنیتی ثابت ہو گئی۔

ایک دوسرے معاملہ میں مٹی کے تیل کے تھوک فروش کو دفاع ہند قواعد کے تحت نظر بند
کر دیا گیا۔ اس شخص نے اعتراض کیا کہ ڈپٹی سپرنٹنڈنٹ پولیس (سول سپلائز) نے غلط رپورٹ دیکر
اس کو نظر بند کروا دیا تاکہ وہ اپنا کاروبار نہ کرسکے اور اس کے رشتہ داروں کو اس سے فائدہ پہنچے۔
حالات اور واقعات پر غور کرنے کے بعد عدالت نے فیصلہ دیا کہ وہ رپورٹ واضح طور سے بدنیتی
کی وجہ سے دی گئی تھی۔ عدالت نے تسلیم کیا کہ رپورٹ کرنے والے افسر کی بدنیتی یا بغض حکم صادر
کرنے والے مقتدر سے منسوب نہیں کیا جا سکتا مگر اس معاملہ میں واضح نہ ہو سکا کہ کس مقتدر
نے اس رپورٹ اور واقعات اور حالات پر غور کیا تھا۔ لہٰذا عدالت نے یہ نتیجہ نکالا کہ عرضی گزار
کی نظر بندی یا تو بدنیتی کی وجہ سے کی گئی تھی یا نظر بند کرنے والے مقتدر کی لاپرواہی کی وجہ سے۔[2]

اگر کوئی مقتدر نمایاں واقعات کو عمداً یا شدید غفلت کی وجہ سے نظر انداز کر دے تو اس سے
بدنیتی کا نتیجہ نکالا جا سکتا ہے۔ مزید یہ کہ کسی شخص کو یہ ثابت کرنے کی ضرورت نہیں ہے کہ کس

---

[1] A.I.R. 1964 Sc. 962
[2] A.I.R. 1966 Sc. 1925

مخصوص افسر نے بدنیتی سے عمل کیا کیونکہ واقعات حکومت کے علم میں ہوتے ہیں[1]۔
بدنیتی ثابت کرنے کا بار ثبوت اس شخص پر ہے جو اس کا عذر کرے کیونکہ حکم بظاہر باقاعدہ ہوتا ہے اور حکومت کے حق میں یہ قیاس بھی ہے کہ وہ نیک نیتی سے اور پبلک مفاد میں عمل کرتی ہے لہٰذا عدالت کے سامنے بدنیتی کو ثابت کرنا مشکل ہو جاتا ہے۔

کسی مقتدر کا مقصد سلسلۂ واقعات اور دیگر مواد سے جو کسی شخص کو دستیاب ہو سکے اخذ کیا جا سکتا ہے۔ سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ "بدنیتی کو راست شہادت سے یعنی جو زیر اعتراض حکم سے ظاہر ہو ثابت کرنا چاہیے یا اس مسلوں سے ثابت کرنا چاہیے جو حکم صادر کرنے کے قبل مرتب کی گئی ہوں۔ اگر بدنیتی کی وجہ سے کوئی حکم باطل ہو سکتا ہے تو ہماری رائے میں اس کو ثابت شدہ واقعات سے بطور معقول اور لازمی نتیجہ کے اخذ کیا جا سکتا ہے[2]"۔ کسی شخص کے لیے کافی شہادت کا فراہم کرنا دشوار امر ہے کیونکہ اس کو حکومت کے ریکارڈ تک رسائی نہیں ہوتی مگر جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا ہے، سلسلۂ واقعات مقتدران کے پبلک بیانات بیان تحریری یا مقتدر کے داخل کیے ہوئے بیانات حلفی یا الزام سے انکار کرتے ہوئے بیان حلفی کے نہ داخل کرنے وغیرہ وغیرہ سے بدنیتی اخذ کی جا سکتی ہے۔ بدنیتی ثابت کرنے میں دشواری کی وجہ سے ایسے زیادہ معاملات نہیں ہوئے جن میں اس بنا پر حکم باطل قرار دیا گیا ہو۔

## بے جا غرض

اگر کوئی ایکٹ ایک غرض کے لیے اختیار دیتا ہے تو اس اختیار کو دوسری غرض کے لیے استعمال کرنا اختیار کا جائز استعمال نہیں متصور ہوتا ہے اور اس کی بنا پر صادر کیا ہوا حکم رد کیا جا سکتا ہے۔ اس دور میں جب انتظامیہ کو بہت وسیع اختیار دیے جاتے ہیں ان کا بے جا استعمال انتظامی اختیار پر قابو رکھنے کے لیے ایک اہم وجہ بن گئی ہے۔ ایسے وسیع اختیار کی صورت میں ایک حکم بظاہر درست اور باقاعدہ معلوم ہوتا ہے اور دائرۂ اختیار کے اندر رہتے ہوئے صادر کیا ہوا نظر آتا ہے لیکن واقعی غرض جس کے لیے وہ حکم صادر ہوا ہو اس کے

---

[1] A.I.R. 1971 Sc. 1228.
[2] A.I.R. 1964 Sc. 03

برعکس اور ایکٹ کے مقاصد کے خلاف ہو سکتا ہے۔ بے جا غرض کو معلوم کرنے کے لیے اس مقصد اور وجہ پر غور کرنا ضروری ہے جس کے لیے وہ حکم صادر ہوا ہو۔

"بے جا غرض" بد نیتی سے وسیع ہے۔ کیونکہ جب کہ بد نیتی عداوت اور بغض ظاہر کرتی ہے بے جا غرض میں ممکن ہے یہ عنصر نہ ہوں۔ بے جا غرض کی صورت میں ایک مقتدر مفاد عامہ میں (بہ امتیاز کی غرض) عمل کر سکتا ہے مگر پھر بھی وہ غرض اس سے مختلف ہو سکتی ہے جو اس ایکٹ کی غرض ہو جس کے تحت اختیار دیا گیا ہو۔ ایسی صورت میں بد نیتی یا نیک نیتی کے معیار کا زیادہ اطلاق نہیں ہوتا۔ جو کچھ دیکھنا ہوتا ہے یہ ہے کہ آیا اس غرض کی جس کے لیے اختیار استعمال کیا گیا ہے متعلقہ ایکٹ اجازت دیتا ہے یا نہیں۔

اختیار کے بے جا استعمال کی چند مثالیں یہ ہیں:۔

"بظاہر پبلک غرض کے لیے میونسپل کارپوریشن کا اپنے خرچہ پر جائیداد حاصل کرنا مگر واقعی وہ امپرو ومنٹ ٹرسٹ کے لیے اور اس کے خرچہ پر حاصل کی گئی[1] ایک مکان پر دخل لیا گیا بظاہر کسی ریاست کے افسر کے لیے رہائش گاہ مہیا کرنے کی غرض سے مگر واقعی وجہ مالک مکان کے مذہبی احساسات کی وجہ سے اس کو خالی کروانا تھا۔ یا عمارت تعمیر کرنے کی اجازت دینے سے انکار کرنا مالک پر دباؤ ڈالنے کے لیے کہ وہ ملے ہوئے مکان کے لیے نالی مہیا کر دے[2]۔ ان چند معاملات میں مقتدر کو کیے ہوئے عمل کے لیے اختیار تھا مگر عمل کسی مقصد کو حاصل کرنے کی غرض سے کیا گیا تھا۔ لہٰذا وہ عمل ناقص تھا۔

## غیر متعلقہ امور پر غور کرنا

کسی ایکٹ سے عطا کیے ہوئے اختیار کو اس ایکٹ میں دیے ہوئے امور پر یا اس غرض پر جس کے لیے وہ دیا گیا ہو غور کر کے استعمال کرنا لازم ہے۔ اگر مقتدر ایکٹ میں دیے ہوئے اغراض سے غیر متعلقہ حالات، امور اور واقعات پر غور کر کے عمل کرے تو وہ اپنے اختیار سے تجاوز کر جاتا ہے

---

1. 916 Cal. 1921 A.I.R.
2. 138 Raj 1951 A.I.R.
3. 116 Bom. 1956 AIR

اور اس کا عمل رد کیا جا سکتا ہے۔

"غیر متعلقہ امور پر غور" کی وجہ نے عدالتی نظر ثانی کا ایک دیگر پہلو قائم کیا کیونکہ عدالت ایکٹ کی غرض اور منشا پر ہی غور غور کر کے معلوم کر سکتی ہے کہ غیر متعلقہ معاملات پر غور کیا گیا یا نہیں۔ اگر ایکٹ خود ہی کوئی معیار قائم کر دیتا ہے جس کے تحت عمل کیا جائے تو عدالتوں کا کام آسان ہو جاتا ہے۔ اگر عدالتیں صرف یہی دیکھیں کہ آیا کسی ایسے امر پر غور کیا گیا ہے جس کا ذکر ایکٹ میں نہیں ہے تو ان کا نظر ثانی کا اختیار بہت محدود ہو جاتا ہے۔ مگر عدالتیں اس مشینی طور و طریقہ سے نظر ثانی کا عمل نہیں کرتیں۔ اگر ایکٹ متعلقہ غور طلب امور کو نہ بھی قائم کرے تو بھی عدالتیں اس ایکٹ کے مقصد۔ غرض اور منشا پر غور کر کے رائے قائم کر سکتی ہیں کہ آیا غیر متعلقہ امور پر غور کیا گیا یا نہیں۔ ہاؤس آف لارڈس نے ایک مشہور[1] انگریزی معاملہ میں کہا ہے کہ ایکٹ انتظامیہ کو وسیع اختیارات اس غرض سے دیتا ہے کہ وہ ایکٹ کے مقاصد کو حاصل کرنے کے لیے استعمال کیا جائے اور ایکٹ کی پالیسی اور مقصد کا تعین اس ایکٹ کی مجموعی طور سے تعبیر کرنے سے کیا جا سکتا ہے۔ قانون کی تعبیر عدالت کے لیے قانونی مسئلہ ہے اور عدالت تعبیر کر کے کسی اختیار کے استعمال کو رد کر سکتی ہے اگر اس کی رائے میں جن وجوہ سے وہ استعمال کیا گیا ہے اچھے نہ ہوں یا برے ہوں۔ تعبیری عمل سے عدالت کی تخلیقی سرگرمی کو موقعہ ملتا ہے اور ایک حد تک وہ قانونی اختیار پر قابو رکھ سکتی ہے اگرچہ وہ اختیار وسیع الفاظ میں ہی کیوں نہ دیا گیا ہو مگر اس امر سے ایک غیر معین صورت بھی پیدا ہو جاتی ہے کیونکہ جب تک اعلا ترین عدالت فیصلہ نہ دے یہ یقین نہیں ہو سکتا کہ آیا غیر متعلقہ امور پر غور کیا گیا یا نہیں۔ اس موضوع کو چند معاملات واضح کریں گے۔

انتظامی عمل کو رد کرنے کا آسان طریقہ اس وقت ہوتا ہے جب ایکٹ خود متعلقہ غور طلب امور کا ذکر کر دے۔ مثلاً رام منوہر لوہیا بنام بہار[2] دفاع ہند قواعد کے تحت عرضی گزار قانون اور نظام قائم رکھنے کے لیے مضرت رساں عمل کرنے سے روکے جانے کی غرض سے نظر بند کیا گیا جب کہ قواعد پبلک نظام کی تخریب کی بنا پر نظر بندی کی تجویز کرتے تھے۔ عدالت نے اس حکم کو رد کر دیا کیونکہ اس کی رائے میں ان دونوں اصطلاحات کے ایک ہی معنی

---

[1] 997 Ac. (1968)

[2] 740 Sc. 1966 A.I.R

نہیں ہیں۔ "قانون اور نظام" "پبلک نظام" سے مفہوم میں زیادہ وسیع ہے۔
آر۔ ایل۔ اروڑا بنام ریاست یو۔ پی۔ میں حصول آراضی ایکٹ ۱۸۹۴ کے تحت ایک نجی کپڑے کی فیکٹری کی تعمیر کے لیے ایک آراضی حاصل کی گئی۔ اس ایکٹ کی دفعات ۶ لغایت ۳۷ میں دیا ہوا انتظامی طریقہ کار اسی وقت اختیار کیا جاسکتا ہے جب حکومت منظوری دے دے۔ دفعہ ۴۰ کے تحت حکومت منظوری نہیں دے گی جب تک وہ مطمئن نہ ہو کہ ایسے حصول کی کسی تعمیر کے لیے ضرورت ہے اور امکان ہے کہ وہ تعمیر عوام کے لیے کارآمد ثابت ہو۔ سوال یہ پیدا ہوا کہ آیا حکومت کی دی ہوئی منظوری جائز تھی۔ عدالت نے تسلیم کیا کہ یہ حکومت کے داخلی اطمینان کا معاملہ ہے کہ کون سی آراضی کس غرض کے لیے حاصل کی جائے بشرطیکہ وہ ایکٹ میں دیے ہوئے کشادہ مقصد کے دائرہ میں رہے اور یہ کہ یہ بھی حکومت کے داخلی اطمینان کا معاملہ ہے کہ وہ تعمیر عوام کے لیے کارآمد ہوگی اور اس اطمینان کے خلاف اعتراض نہیں کیا جاسکتا۔ لیکن حکومت کے اطمینان کو ایکٹ کے متعلقہ الفاظ کو دیے گئے معنی پر مبنی ہونا چاہیے۔ یہ عدالت کا عمل ہے کہ ان الفاظ کی تعبیر کر کے ان کے معنی ظاہر کرے اور دیکھے کہ آیا حکومت کا اطمینان اس کے معنی کے بموجب ہے یا نہیں۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ وہ غرض جس کے لیے اجازت دی گئی تھی ایسی نہیں تھی جس کا اختیار ایکٹ نے دیا ہو۔ عدالت کی رائے میں آراضی پر تعمیر کی جانے والی فیکٹری کو راست طور سے عوام کے لیے فائدہ مند ہونا چاہیے نہ کہ اس کی مصنوعات کو۔ کیونکہ حکومت نے الفاظ کو کچھ دوسرے معنی دیدیے تھے۔ اس کی منظوری بیکار ہوگئی۔" حکومت خود ہی الفاظ کو معنی دے کر یہ نہیں کہہ سکتی کہ وہ اس معنی سے مطمئن ہے۔ اس فیصلہ کے بعد ایکٹ میں مناسب ترمیم کر دی گئی۔ اس ترمیم کی رو سے وہ غرض جس کے لیے اروڑا کی آراضی حاصل کی جارہی تھی ایکٹ سے اختیار دی ہوئی غرض ہوگئی۔ اس حصول آراضی پر دوسرے اروڑا کے معاملہ میں اعتراض کیا گیا مگر اس بار عدالت نے حصول آراضی کو جائز قرار دیا۔ یہ دونوں معاملات انتظامی عمل پر عدالتی نظرثانی کی وسعت اور پابندی ظاہر کرتے ہیں۔

اوپر ذکر کیے ہوئے معاملات میں ایکٹ نے غور طلب امور کو درج کر دیا تھا۔ اور عدالت نے ان کی تعبیر کرتے ہوئے انتظامی عمل کے جواز کی جانچ کی۔ جب ایسے غور طلب معاملات ایکٹ میں

درج نہ ہوں تو عدالت ایکٹ کے مقصد اور منشا کی تعبیر کر کے اس میں کچھ پابندی نکال لیتی ہے اور انتظامی عمل کو رد کر دیتی ہے اگر اس پابندی سے تجاوز کیا گیا ہو۔ مثلاً صنعتی نزاعات ایکٹ ۱۹۴۷ کی دفعہ ۱۲ (۵) کو اس کی دفعہ ۱۰ سے ساتھ پڑھنے سے معلوم ہوگا کہ حکومت کو بظاہر کسی صنعتی نزاع کو صنعتی ٹربیونل کو رجوع کرنے سے انکار کرنے کا لامحدود اختیار حاصل ہے۔ اس کو صرف ایسے انکار کے وجوہ ظاہر کرنے ہوتے ہیں۔ ریاست بمبئی بنام کے پی۔ کرشنن[1] میں حکومت نے کسی سال میں بونس کی ادائیگی کے متعلق نزاع کو ٹربیونل کو رجوع کرنے سے انکار کر دیا اس وجہ سے کہ اس سال کام گران نے بہت سستی سے کام کیا تھا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ حکومت کی دی ہوئی وجہ خارجی اور نزاع سے غیر متعلقہ تھی اور حکومت نے تعزیری جوش میں عمل کیا اور یہ ایکٹ کے مقصد کے خلاف تھا کیونکہ ایکٹ کا مقصد نزاعات کی تحقیقات اور ان کو طے کرنا تھا۔ عدالت کی رائے میں کسی نزاع کو رجوع کرنے سے انکار کرنے کے لیے جو غور طلب امور ہو سکتے ہیں وہ یہ ہیں۔ یہ کہ نزاع بہت پرانی ہوگئی۔ وہ ایکٹ کی تجاویز کے خلاف ہے۔ یا فریقین کے درمیان کیے ہوئے کسی اقرار سے غیر مطابق ہے۔ لیکن حکومت اپنے اختیار کو کسی نزاع کو رجوع کرنے سے انکار کر کے کام گران میں تادیب پیدا کرنے کے لیے نہیں استعمال کر سکتی ہے۔

ایک دوسرے معاملہ میں درآمد برآمد (قابو) ایکٹ ۱۹۴۷ کے تحت کاسٹ آئرن وغیرہ کے برآمد کا لائسنس دیا گیا مگر اس شرط کے تابع کہ برآمد کی جانے والی شے کی ایک معین مقدار کے ساتھ لائسنس دار کنٹرولر کی نامزد کی ہوئی بھٹی کو ۱۰ ٹن بھاری ملٹنگ اسکریپ مہیا کرے گا۔ ایکٹ کسی شرط کے عاید کیے جانے کی بابت خاموش ہے وہ حکومت کو اشیا کی درآمد اور برآمد پر قابو رکھنے کی غرض سے لامحدود اختیار دیتا ہے۔ لیکن ایکٹ کا مقصد درآمد اور برآمد پر قابو رکھنا ہے نہ کہ اشیا کی اندرون ملک تقسیم کرنا۔ لہٰذا یہ فیصلہ دیا گیا کہ عاید کی ہوئی شرط ایکٹ کے مقصد کے دائرہ سے باہر[2] ہے۔

---

[1] A.I.R. 1960 S.C. 1223.
[2] A.I.R. 1963 Bom. 50.

# وجوہ اور واقعات کے درمیان تعلق

اگر عدالت حکم میں دیے ہوئے وجوہ ہی پر قناعت کرے بغیر واقعات پر غور کرے تو انتظامی عمل پر عدالتی قابو زیادہ مؤثر نہ ہوگا کیونکہ انتظامی افسر حکم کو کسی قانونی تجویز کے الفاظ میں ڈھال سکتا ہے لیکن عدالتوں نے اپنے نظرثانی کے اختیار کو واقعات پر غور کرنے کے ذریعہ وسیع کر لیا ہے تاکہ وہ معلوم کر سکیں کہ آیا وہ واقعات دیے ہوئے وجوہ سے متعلقہ ہیں یا نہیں یا آیا وجوہ اور واقعات کے درمیان کوئی معقول یا واقعاتی تعلق ہے یا نہیں۔ یا آیا ان واقعات کی بنا پر ان وجوہ کے متعلق معقول نتیجہ نکالا جا سکتا ہے یا نہیں۔ یا آیا قانون داں اشخاص کی ایک مناسب جماعت ان واقعات سے معقول طور سے وہ فیصلہ کر سکتی ہے جو انتظامیہ نے کیا۔

اوپر ذکر کیے ہوئے کرشنن کے معاملہ سے واضح ہے کہ عدالتیں ایسا عمل کرتی ہیں۔ انتظامی عمل کے وجوہ ظاہر کیے جانے کی وجہ سے عدالتی نظرثانی کے دائرۂ عمل میں وسعت پیدا ہو گئی۔ اگرچہ اس زمرہ کی نظرثانی میں عدالتوں نے مختلف اصطلاحات استعمال کی ہیں مگر نفس معاملہ کے لحاظ سے ان میں کوئی فرق نہیں ہے۔ وہ اسی صورت مداخلت کرتی ہیں جب ان کی رائے میں عمل واضح طور سے غلط یا بیّن طور سے مہمل ہو۔ اس دائرہ میں عدالتی نظرثانی کی تشریح کرنے کے لیے چند معاملات بیان کیے جا رہے ہیں۔

انسدادی نظربندی ایکٹ ۱۹۵۰ کے تحت ایکٹ میں درج متعدد وجوہ سے کوئی شخص نظربند کیا جا سکتا ہے۔ نظربند کرنے والے مقتدر کو نظربند کرنے کے وجوہ ظاہر کرنے ہوتے ہیں۔ ان وجوہ سے غیر متعلقہ وجوہ یا واقعات یہ ہیں۔ جب ایک شخص قانون اور نظام کے مفاد میں نظربند کیا گیا اس وجہ سے کہ اس نے ایک پرچہ شائع کر کے عدالت پر توہین آمیز حملہ کیا جس کی وجہ سے عدل گستری پر لوگوں کا اعتماد کم ہو سکتا تھا مگر اس کا اثر قانون یا نظام پر نہ تھا۔ یا ایک شخص کو پبلک نظام کے مفاد میں نظربند کیا اس وجہ سے کہ اس نے تار کی چوری کی جس کے باعث ریل کا چلنا کچھ عرصہ تک بند رہا اور اس امر سے قوم کو رسد مہیا کرنے میں مداخلت ہوئی لیکن اس امر سے پبلک نظام کے قائم رکھنے پر اثر نہیں پڑا۔

مگر اکثر حالات ایسے واضح طور سے نمایاں نہیں ہوتے بلکہ واقعات و حالات کے لحاظ سے پیچیدہ ہوتے ہیں اور عدالتوں کو ان کی اہمیت کا تعین کرنا پڑتا ہے۔ مثلاً مذکورہ ایکٹ کے تحت

نظر بند کرنے کی ایک وجہ ایسا عمل ہے جو پبلک نظام کو قائم رکھنے کے لیے مضرت رساں ہو۔ پبلک نظام بہ نسبت "قانونی نظام" کے تنگ اصطلاح ہے۔ یہ نہیں کہا جا سکتا کہ ہر قانون کی خلاف ورزی پبلک نظام پر اثر انداز ہوتی ہے۔

سپریم کورٹ نے توجہ دلائی ہے کہ "اہم اور شدید انتشار جو راست طور سے قوم کو متاثر کرتا ہو یا جو مفاد عامہ کے لیے مضرت رساں ہو۔ اور نسبتاً کم اہمیت والے ایسے نقض امن کے درمیان جو محض مقامی ہو اور خاص طور سے مخصوص اشخاص کے لیے مضرت رساں اور جو صرف قانونی طور سے عوام کے مفاد پر اثر انداز ہوتا ہو ایک امتیازی نظریہ قائم کرنا ضروری ہے۔ "صرف یہی صورت پبلک نظام کے زمرہ کے تحت آتی ہے کون سا امر اہم اور شدید ہے اس کا تعین کرنا آسان نہیں۔ اور اس کو معلوم کرنے کے لیے اختیار تمیزی کو ایک حد تک استعمال کرنا ہوتا ہے۔ اگر نظر بند شخص نے ایک یا دو بار قانون کی خلاف ورزی کی ہو یا جرم کا ارتکاب کیا ہو تو یہ افعال ایسے نہیں قرار پائے ہیں جن سے پبلک نظام خطرہ میں پڑ جائے۔ لیکن اس قسم کے متعدد اور اہم افعال سے ایسا خطرہ پیدا ہونا قرار پایا ہے۔

نظر بندی کے متعلق چند سال کے معاملات پر غور کرنے سے معلوم ہوگا عدلیہ کا اب یہ رجحان ہے کہ کسی شخص کو نظر بند کرنے کی بابت انتظامیہ کے دیئے ہوئے غیر متعلقہ وجوہ میں زیادہ مداخلت کی جائے۔

بیریکم کے معاملہ میں کمپنی ایکٹ کی دفعہ ۲۳۷ کے تحت بورڈ نے ایک کمپنی کے انتظامیہ کے خلاف تحقیقات کا حکم صادر کیا۔ ایکٹ کے تحت تحقیقات اس وقت کی جا سکتی تھی جب بورڈ کی رائے میں کمپنی کے ڈائریکٹر وغیرہ نے انتظام کے سلسلہ میں فریب وغیرہ کا ارتکاب کیا ہو۔ تحقیقات کرانے کی وجہ یہ کہی گئی کہ منصوبہ (پروجیکٹ) کے چلانے میں تاخیر اور غلط منصوبہ بندی کی وجہ سے دوہرے اخراجات ہوئے اور کمپنی کو نقصان اور اس کے حصوں کی قیمت گر گئی اور اس وجہ سے چند لوگوں نے ڈائرکٹروں کے بورڈ سے استعفا دے دیا۔ عدالت نے کثرت رائے سے اس حکم کو رد کر دیا کیونکہ وہ واقعات فریب کے سوال سے متعلقہ نہ تھے دو ججوں نے اس رائے سے اختلاف کرتے ہوئے کہا کہ وہ واقعات دیے ہوئے وجوہ سے متعلقہ تھے۔ اور یہ سوال

---

295 1967. A.I.R

اٹھایا کہ کیا یہ واقعات ظاہر نہیں کرتے ہیں کہ لاپرواہی عمداً کی گئی اس مقصد سے کہ انتظامی ڈائریکٹر خود اپنے لیے ذاتی فائدہ حاصل کر سکے۔

غیر متعلقہ واقعات کی بنا پر عدالت کا مداخلت کرنے کا اختیار اتنا وسیع نہیں ہے جتنا کہ واقعات اور حالات کے کافی نہ ہونے کی بنا پر اس کا مداخلت کا اختیار ہے۔ کتنا کم ہے اس کی وضاحت کرنا مشکل ہے۔ ان دونوں اصولوں میں فرق بہت غیر معین ہے اور اکثر مبہم ہو جاتا ہے۔ اس ابہام کو بیریم کے معاملہ میں کثرت رائے اور اقلیت نے ظاہر کر دیا ہے۔

مندرجہ ذیل دو معاملات سے اس موضوع کی زیادہ وضاحت ہو جاتی ہے۔ روہتاس[1] انڈسٹریز کے معاملہ میں بھی کمپنی ایکٹ کے تحت کمپنی کی تحقیقات زیر غور تھی۔ تحقیقات اس وجہ سے کی گئی تھی کہ کمپنی کے ایک ڈائریکٹر کے خلاف کئی شکایتیں تھیں جو اس کے زیر قابو دیگر کمپنی کی بابت تھیں اور ان کی بنا پر اس کے خلاف مقدمہ بھی چلایا گیا تھا۔ اور یہ کہ اس نے دوسری کمپنی کے ترجیحی حصے جو اس کمپنی کے پاس تھے ناکافی قیمت پر فروخت کر دیے۔ عدالت نے کثرت رائے سے پہلی وجہ کو غیر متعلقہ قرار دیا اور دوسری کی بابت کہا کہ کوئی ثبوت نہیں ہے کہ وہ حصے کم قیمت پر فروخت ہوئے۔ جسٹس اسپیوارٹنر نے اپنے فیصلہ میں کہا کہ دوسری وجہ ایسی ہے جس کی دونوں طرف تعبیر کی جا سکتی ہے لیکن عدالت بطور اپیل عدالت عمل نہیں کر سکتی اور نہ اپنے فیصلہ کو حکومت کے فیصلہ کی جگہ رکھ سکتی ہے۔

پی۔ ایس۔ ایرانی بنام[2] مدراس میں مدراس عمارات (کرایہ داری اور کرایہ کنٹرول) ایکٹ ۱۹۴۹ کے تحت انتظامی عمل زیر غور تھا۔ ایکٹ کا خاص مقصد یہ تھا کہ غیر مناسب طور سے کوئی کرایہ دار بے دخل نہ کیا جائے۔ وہ ایکٹ حکومت کو کسی عمارت کو ایکٹ کی رو سے مستثنا کرنے کا اختیار دیتا تھا۔ حکومت نے ایک عمارت کو مستثنا کر دیا اس غرض سے کہ ایک کرایہ دار جو اپنی کرایہ داری کے اختتام کے بعد بھی قابض تھا بے دخل کر دیا جائے۔ عدالت کی کثرت رائے نے فیصلہ دیا کہ استثنا کی وجہ ایسی تھی جس کی اجازت ایکٹ نہیں دیتا کیونکہ ایکٹ کا منشا کرایہ دار کو غیر مناسب طور سے بے دخل کرنے سے روکنا تھا۔ اور یہ کہ مستثنا کرنے کے اختیار کو اسی وقت استعمال کرنا چاہیے

---

[1] 707-Sc.1969.A.I.R-
[2] 1731-Sc.1961.A.I.R-

جب قانونی تحفظ کی وجہ سے مالک مکان بہت دشواری میں پڑ جائے یا جب کرایہ دار اس سے غلط فائدہ اٹھائے۔ اس رائے سے اختلاف کرنے والے ججوں کے فیصلہ کے بموجب اس معاملہ میں اختیار کا استعمال غیر متعلقہ غرض کے لیے نہیں کیا گیا تھا۔

## بے جا غرض اور غیر متعلقہ امور میں فرق

اختیار کے بے جا غرض کے لیے استعمال اور اس کے غیر متعلقہ وجوہ کی بنا پر استعمال کرنے میں فرق اتنا کم ہے کہ اکثر وہ محسوس نہیں ہوتا۔ مثال کے طور پر جب کوئی مقتدر کسی آراضی کو بظاہر اپنے لیے لیکن واقعی کسی دوسرے مقتدر کے لیے حاصل کرتا ہے تو ایک مفہوم میں کہا جا سکتا ہے کہ اس نے اختیار کا بے جا استعمال کیا اور دوسرے مفہوم میں کہا جا سکتا ہے کہ اس نے غیر متعلقہ واقعہ پر غور کر کے یعنی آراضی دوسرے مقتدر کو درکار تھی، اختیار کا استعمال کیا۔ اسی طرح کرشنن کے معاملہ میں جب حکومت نے ایک نزاع کو ٹربیونل کو فیصلہ کے لیے رجوع کرنے سے انکار کر دیا تو ایک مفہوم میں اس نے اختیار کا بے جا استعمال کیا اور دوسرے مفہوم میں غیر متعلقہ امر پر غور کر کے عمل کیا۔ اس بات پر بھی توجہ رکھنا چاہیے کہ اس غرض کا ذکر جس کے لیے کسی مقتدر کو اختیار عطا کیا جاتا ہے ایکٹ میں نہیں کیا جاتا نہ وہ وجوہ بیان کیے جاتے ہیں جن کی بنا پر اس اختیار کو استعمال کرنا چاہیے۔ عدالتوں کا ان کا پتہ ایکٹ کے منشا سے لگانا پڑتا ہے۔ لہٰذا عدالتوں کو کہنا پڑتا ہے کہ اختیار یا تو بے جا غرض کے لیے یا غیر متعلقہ وجوہ کی بنا پر استعمال کیا گیا۔ ان دونوں صورتوں میں مقتدر اپنے اختیار سے تجاوز کر جاتا ہے۔ مگر بے جا غرض کی وجہ کے اصول کا اس صورت میں اطلاق کیا جاتا ہے جب بے قاعدگی خود حکم سے واضح طور سے نہ ظاہر ہوتی ہو اور نہ حکم میں دیے ہوئے وجوہ سے معلوم ہو سکتی ہو۔ پھر بھی ان دونوں کے درمیان امتیاز کرنا مشکل ہوتا ہے۔ ظاہر اور پنہاں بے قاعدگی کے درمیان امتیاز کرنا بھی دشوار ہوتا ہے۔ بہر حال نفس معاملہ متعلقہ مقتدر کا مقصد ہے اگر اس کا بے جا ہونا ثابت ہو گیا تو حکم منسوخ کر دیا جائے گا (اگر چہ وہ دیگر طور سے بجا بھی ہو) اور اس کی کوئی اہمیت نہیں ہے کہ تنسیخ بے جا غرض یا غیر متعلقہ امور پر غور کرنے کی وجہ سے کی گئی ہو۔

## مخلوط وجوہ یا واقعات

اس حکم کی کیا قانونی حیثیت ہو گی جو جزوی طور سے متعلقہ اور جزوی طور سے غیر متعلقہ

(عدم امور یا ) وجہ پر مبنی ہو؟ کیا ایسا حکم ناقص ہوتا ہے؟ اس سوال پر عدالتی نظریات میں یکسانی نہیں ہے نظربندی کے معاملات میں عدلیہ نے سخت نظریہ اختیار کیا ہے اور ایسے حکم کو ناجائز قرار دیا ہے اس وجہ سے کہ یہ کہنا مشکل ہے کہ غلط وجوہ سے مقتدر کس حد تک متاثر ہوا اور آیا وہ صرف متعلقہ اور جائز وجہ کی بنا پر اس حکم کو صادر کرتا۔

شبن لال[1] بنام اتر پردیش میں عرضی گزار دو وجوہ کی بنا پر نظربند کیا گیا۔ ایک یہ کہ اس کے افعال قوم کے لیے لازمی رسد کو قائم رکھنے میں مضرت پہنچاتے تھے اور دوسری یہ کہ اس کی سرگرمی پبلک نظام کو قائم رکھنے کے لیے مضرت رساں تھی۔ بعد کو حکومت نے پہلی وجہ کو ناکافی خیال کیا یا اس کا وجود ہی نہیں پایا اور اس بنا پر نظربندی کو رد کر دیا لیکن دوسری وجہ پر نظربندی قائم رکھی۔ عدالت نے نظربندی کے ابتدائی حکم کو منسوخ کر دیا۔ اسی اصول کو سپریم کورٹ نے ایک دوسرے معاملہ[2] میں دہرایا اور کہا۔

"اگر کسی قانونی مقتدر کو اختیار حاصل ہو کہ وہ اپنے داخلی اطمینان کی بنا پر اور مخصوص امور کے حوالہ سے کسی شہری کو اس کی آزادی سے محروم کر دے اور کہا جائے کہ متعدد وجوہ اور مختلف امور پر مجموعی طور سے غور کر کے وہ اطمینان کیا گیا ہے تو اختیار کا ایسا استعمال ہی ناقص ہو جائے گا اگر ان میں سے چند وجوہ یا امور کا وجود ہی نہ ہو یا وہ غیر متعلقہ ہوں۔ ایسا اس وجہ سے ہوتا ہے کہ داخلی اطمینان کا معاملہ ہوتے ہوئے اس کو دیے ہوئے جملہ وجوہ اور امور پر مبنی ہونا چاہیے۔ اگر ان میں سے چند کا وجود نہ ہو یا وہ غیر متعلقہ ہوں تو عدالت پیش بینی نہیں کر سکتی کہ ایسے وجوہ کو خارج کرنے کے بعد اس مقتدر کا داخلی اطمینان کیا ہوتا۔ چند وجوہ کے ناجائز ہونے کے باوجود ایسے حکم کو جائز قرار دینے کا مطلب یہ ہوگا کہ عدالت نے اپنے خارجی اطمینان کو اس مقتدر کے داخلی اطمینان کی جگہ رکھ دیا"

لیکن اس میں عدالت نے یہ ایک مزید فقرہ بھی جوڑ دیا:۔

"مگر ان اصولوں کا اطلاق کرنے میں عدالت کو مطمئن ہو جانا چاہیے کہ وہ مبہم

---

1. A.I.R. 1954. Sc. 179
2. A.I.R. 1957. Sc. 164

اور غیر متعلقہ وجوہ ایسے ہیں کہ معقول طور سے خیال کیا جا سکتا ہے کہ ان سے متعلقہ
مقتدر کا داخلی اطمینان متاثر ہوا ہو گا۔"
لہٰذا اگر چند وجوہ نسبتاً غیر اہم معلوم ہوں تو داخلی اطمینان پر مبنی حکم ناجائز نہیں قرار دیا جائے گا۔

اس قائم کیے ہوئے اصول پر سپریم کورٹ نے ایک دیگر بعد[1] کے معاملہ میں عمل کیا۔

اگرچہ عدالت نے ذاتی آزادی کے معاملہ میں کافی سخت نظریہ اختیار کیا ہے ایسا دیگر صورتوں میں نہیں معلوم ہوتا۔ آیا مخلوط طور وجوہ کی وجوہ سے کوئی انتظامی عمل باطل قرار دیا جا سکتا ہے یا نہیں عدالت کے اس فیصلہ پر منحصر ہے کہ آیا غیر متعلقہ اور وجود نہ رکھنے والے وجوہ مقتدر کے آخری فیصلہ کو متاثر کرتے یا نہیں۔

مہاراشٹرا بنام بابو لال کرپارام[2] میں ریاستی حکومت نے ایک میونسپل کارپوریشن کو معطل کر دیا کیونکہ وہ متعلقہ ایکٹ سے عاید کیے ہوئے فرائض کو انجام دینے کے قابل نہیں تھا۔ حکومت کی یہ رائے دو وجوہ پر مبنی تھی۔ (۱) زیادہ خرچ کرنے کی وجہ سے مالی حالت کا ابتر ہو جانا۔ (۲) پانی کی رسد کی اصطلاح میں غفلت کرنا۔ پہلی وجہ کی بابت سپریم کورٹ اس نتیجہ پر پہنچا کہ جو مواد ریاست کے سامنے تھا اس کی بنا پر کوئی شخص معقول طور سے نہیں کہہ سکتا کہ وہ الزام ثابت ہو گیا۔ مگر عدالت نے فیصلہ دیا کہ دوسری وجہ پر حکومت وہ رائے قائم کر سکتی تھی جو اس نے قائم کی۔ اور اس بنا پر عدالت نے حکومت کے حکم کو منسوخ نہیں کیا۔ اس معاملہ میں عدالت نے اس امر پر یہ استدلال کیا کہ حکومت کی کارپوریشن پر جاری کی ہوئی وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس میں یہ الفاظ تھے "مذکورہ وجوہ مجموعی طور سے اور علیحدہ علیحدہ بھی ایسی کارروائی کے کیے جانے کے لیے کافی ہیں۔"

ایک دوسرے معاملہ میں[3] جس میں ایک سرکاری ملازم کی برطرفی زیر غور تھی ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ تادیبی انتظامی ٹربیونل کے سامنے تنقیحات میں سے چند پر اس کے فیصلے درست ہیں باقی پر نہیں۔ حکومت کا حکم اس ٹربیونل کی پوری رپورٹ پر مبنی تھا۔ لہٰذا ہائی کورٹ نے

---

[1] A.I.R. 1966 S.C. 740 - 1970 S.C. 852
[2] A.I.R. 1967 S.C. 1353
[3] (1963) ... S.C. 648

حکومت کو ہدایت کی کہ وہ غور کرے کہ آیا باقی تنقیحات پر فیصلہ کی بنا پر اس کا فیصلہ قائم رہے گا یا نہیں۔
اپیل میں سپریم کورٹ نے ہائی کورٹ کے فیصلہ کو منسوخ کر دیا اور برطرفی کے حکم کو بحال رکھا عدالت نے کہا کہ مناسب سزا دینے کے متعلق حکومت کا اختیار قطعی ہے۔ اگر سرکاری ملازم کی بداطواری کے جرم کی بابت کسی فیصلہ کی بنا پر حکم صادر کیا جا سکتا ہو تو یہ عدالت کا کام نہیں ہے کہ وہ غور کرے کہ آیا مقتدر نے صرف اسی فیصلہ سے متاثر ہو کر برطرفی کا حکم صادر کیا۔

مذکورہ بالا سے یہ اصول قائم ہوتا معلوم ہوتا ہے کہ متعلقہ اور غیر متعلقہ دونوں وجوہ پر مبنی انتظامی حکم جائز ہے اگر عدالت مطمئن ہو کہ وہ حکم صرف متعلقہ وجوہ کی بنا پر صادر کیا جا سکتا تھا اور غیر متعلقہ وجوہ کو خارج کرنے سے بھی اس حکم پر کوئی اثر نہیں پڑے گا۔ انسدادی نظربندی کے معاملات میں صرف وہی وجہ حکم کو متاثر نہیں کرے گی جو غیر اہم ہو۔

## متعلقہ وجوہ (یا امور) کو نظر انداز کر دینا

اگر اپنے اختیار کے استعمال کرنے میں کوئی مقتدر متعلقہ امور کو نظر انداز کر دے تو اس کا عمل ناجائز ہوگا۔ مگر کسی معاملہ میں یہ ثابت کرنا کہ مقتدر نے متعلقہ امور کو نظر انداز کر دیا ہے دشوار امر ہے اور یہ دشواری اس سے بہت زیادہ ہے جو اس صورت میں پیش آتی ہے جب غیر متعلقہ امور پر غور کیا گیا ہو جب تک حکم میں تفصیلی وجوہ نہ دیے گئے ہوں یہ معلوم کرنا مشکل ہے کہ مقتدر نے متعلقہ امور کو نظر انداز کر دیا۔ اس دشواری کی وجہ سے اس موضوع پر بہت کم مقدمات ملتے ہیں۔ مگر صورت حال شانؐ موگم بنام ایس۔اے۔ وی ایس۔ لمیٹڈ کے حوالہ سے واضح کی جا سکتی ہے۔ ایک علاقائی نقل و حمل مقتدر نے ایک راستہ پر اسٹیج گاڑی پرمٹ کے لیے درخواستیں طلب کیں۔ ایکٹ کے تحت اس مقتدر کو مفاد عامہ میں ایسے پرمٹ دینے کا وسیع اختیار تھا لیکن حکومت نے اس اختیار تمیزی پر مارک (نمبر) دینے کا طریقہ مقرر کر کے قابو اختیار کرنا چاہا۔ مارک دینے میں منجملہ دیگر غور طلب امور کے ایک یہ تھا کہ درخواست دہندہ کی جائے سکونت یا اس کا دفتر اس راستہ پر ہونا چاہیے اور یہ مفاد عامہ متصور ہوگا۔ رسپانڈنٹ کو مارک نہیں دیے گئے اگرچہ اس کے آفس کی ایک شاخ اس راستہ پر تھی۔ وجہ یہ کہی گئی کہ چونکہ اس کے دفتر کی

---

لہ- 1626.Sc.1963 A.I.R

شاخ دیگر مقام پر تھی قانونی لحاظ سے اس کو ) کوئی شاخ اس راستہ میں نہیں ہو سکتی تھی۔ سپریم کورٹ
نے کہا کہ ٹیکس اور کمپنی کے قوانین میں مارک دینے کے متعلق کوئی بھی نزاع ہو مگر اس معاملہ کے
سیاق میں یہ واضح طور سے قابل قبول اصول نہیں ہے کہ اگر زیر غور راستہ پر اس کمپنی کی کوئی سازو
سامان سے آراستہ شاخ ہے تو اس کو نظر انداز کر دیا جائے اگر اس کمپنی کی زیر غور راستہ سے
غیر متعلقہ کسی دیگر جگہ کوئی شاخ ہے۔ لہٰذا پرمٹ دینے سے انکار کرنے کے عمل کو رد کر دیا گیا۔
رام پور ڈسٹیلری[ئ] کے معاملہ میں کمپنی ایکٹ ۱۹۵۶ کے تحت بورڈ نے اس کمپنی کی انتظامی
ایجنسی کی تجدید کرنے سے انکار کر دیا۔ وہ ایجنسی اس ڈسٹیلری میں ۱۹۴۳ سے عمل کر رہی تھی۔
اس ایکٹ کی دفعہ ۲۰۲ (ب) کے تحت بورڈ کو اس بارے میں بہت وسیع اختیارات حاصل تھے۔
تجدید سے انکار کرنے کی وجہ یہ دی گئی کہ جسٹس ویوین بوس کے تحقیقاتی کمیشن نے یہ رپورٹ
دی تھی اس ایجنسی کے ڈائرکٹر کا طرز عمل دیگر کمپنیوں کے متعلق جس سے اس کا تعلق تھا۔ ۱۹۴۶۔
۴۷ میں اچھا نہ تھا اور وہ شدید بد اطواری کا ملزم قرار پایا گیا تھا۔ عدالت نے تسلیم کیا کہ اس کا طرز
عمل اس کی موزونیت کے لیے اور تجدید کے بارے میں متعلقہ امر تھا۔ لیکن عدالت نے اصرار کیا کہ
بورڈ کو اس ڈائرکٹر کے موجودہ طرز عمل پر بھی غور کرنا چاہیے تھا اور چونکہ اس پر بورڈ نے غور
نہیں کیا اس نے ایک متعلقہ امر کو نظر انداز کر دیا لہٰذا بورڈ کا عمل ناقص تھا۔

# اختیار کا نمائشی استعمال

بسا اوقات عدالتیں " اختیار کے نمائشی استعمال " کی اصطلاح کو اختیار کے بے جا استعمال
کو ظاہر کرنے کے لیے استعمال کرتی ہیں۔ نمائشی استعمال سے مراد ہے کہ ایک غرض کے لیے دیے
ہوئے اختیار کے بہانے اور پردے میں مقتدر کوئی دیگر ایسا مقصد حاصل کرنا چاہتا ہے جو وہ
زیر غور قانون کے تحت حاصل نہیں کر سکتا۔ اس نقطہ نظر سے نمائشی استعمال انتظامی عمل پر نظر ثانی
کی کوئی علیحدہ وجہ نہیں ہو سکتا بلکہ وہ اوپر ذکر کیے ہوئے وجوہ میں شامل ہے جیسے بے جا غرض۔
یا غیر متعلقہ امور پر غور کرنا۔ سوما وتی[ئ] کے معاملہ میں جو حصول آراضی ایکٹ کے تحت حصول آراضی
کے متعلق تھا سپریم کورٹ نے کہا۔

---

151. Sc. 1963 A.I.R. - [ئ] - 1789. Sc. 1970. A.I.R. - [ئ]

" اس سوال کو کہ آیا کسی مخصوص معاملہ میں جس غرض کے لیے آراضی حاصل کی جارہی ہے پبلک غرض ہے یا نہیں ریاستی حکومت کو طے کرنا ہے ..... ایک استثنا کے تابع وہ استثنا یہ ہے کہ اگر اختیار کا استعمال نمائشی ہو تو رنج رسیدہ شخص اس پر اعتراض کر سکتا ہے۔ اگر یہ معلوم ہو کہ جس چیز پر حکومت مطمئن ہے پبلک غرض نہیں ہے بلکہ نجی غرض ہے یا کوئی بھی غرض نہیں ہے تو حکومت کا عمل نمائشی ہوگا کیونکہ وہ عطا کیے ہوئے اختیار سے متعلقہ نہ ہوگا اور حکومت کا اعلان باطل ہوگا۔"

اکثر " نمائشی " کی اصطلاح بدنیتی کے مفہوم میں بھی استعمال کی جاتی ہے بدنیتی نظرثانی کے لیے ایک علیحدہ وجہ ہے جس کا ذکر اوپر ہو چکا ہے، نمائشی اختیار ناجائز ہوتا ہے مگر اس کو جائز ہونے کی شکل دے دی جاتی ہے۔ نمائشی استعمال اور بے جا استعمال ایک دوسرے سے مخلوط ہیں اور اکثر متبادل طور سے استعمال کیے جاتے ہیں لیکن بہتر یہ ہے کہ " نمائشی " استعمال سے گریز کیا جائے کیونکہ یہ الجھن پیدا کرتا ہے

# عدلیہ اختیارِ تمیزی

اکثر کسی مقتدر کے اختیار کے استعمال کو محدود کرنے کی غرض سے عدالتیں " عدلیہ اختیار تمیزی " کا مبہم فقرہ استعمال کرتی ہیں۔ مثلاً: رجسٹرار تجارتی نشان بنام اشوک[1] میں کسی تجارتی نشان کی رجسٹری کرنے کے لیے اختیار کے حوالہ سے سپریم کورٹ نے کہا :-

" رجسٹرار کو عطا کیے ہوئے اختیار کا استعمال اختیار تمیزی کا معاملہ ہے جس کو وہمی یا من مانی طور سے نہیں استعمال کرنا چاہیے بلکہ عدلیہ اختیار تمیزی کے استعمال کے متعلق قائم کیے ہوئے معقول اصولوں کے بموجب استعمال کرنا چاہیے۔"

" عدلیہ اختیار تمیزی " کی اصطلاح کو استعمال کر کے عدالتی قانونی اختیار پر معنوی پابندی عاید کرتی ہیں۔ اور کسی انتظامی عمل کو باطل قرار دیتی ہیں اگر کوئی مقتدر اس حد سے تجاوز کر جائے۔ لہٰذا یہ اصطلاح ظاہر کرتی ہے کہ ایسا اختیار تمیزی مطلق العنان اور بغیر کسی پابندی کے نہ ہونا چاہیے۔

# اختیار کا معقول استعمال

انتظامی عمل پر نظرثانی کرتے ہوئے عدالتوں نے کہا ہے کہ ایک مقتدر کو کسی مسئلہ کے متعلق

---

[1] 558 . Sc . 1955 . A.I.R . ـا

عمل کرنے سے قبل اس پر منصفانہ اور معقول طور سے غور کرنا چاہیے۔ اصطلاح "غیر معقول" کے متعدد معنی ہیں۔ یعنی مقتدر کا غیر متعلقہ اور خارجی امور پر غور کرنا یا اختیار کو بے جا غرض کے لیے استعمال کرنا یا بدنیتی وغیرہ۔ اس نقطہ نظر سے غیر معقولیت عدالتی نظر ثانی کے لیے کوئی علیحدہ وجہ نہیں ہے علاوہ ان کے جن کا ذکر اوپر کیا گیا ہے۔ غیر معقولیت کے یہ بھی معنی ہیں کہ حالانکہ مقتدر نے بموجب قانون عمل کیا اور متعلقہ امور پر غور کرکے واجب غرض کے لیے اختیار استعمال کیا۔ پھر بھی اس نے چند امور کو اس سے زیادہ اہمیت دی جتنی دینی چاہیے تھی۔ اس بنا پر مداخلت کرنے کے لیے مختلف امور کی نسبتاً اہمیت پر غور کرنا پڑتا ہے اور ان میں توازن پیدا کرنا پڑتا ہے جس کا مطلب یہ ہے کہ عملیہ اختیار تمیزی کی جگہ عدلیہ کا اختیار تمیزی رکھ دیا جائے۔ عدالتیں عموماً اتنا وسیع اختیار انتظامی عمل میں مداخلت کرنے میں نہیں استعمال کریں۔

لیکن غیر معقولیت عدالتی مداخلت کی ایک علیحدہ وجہ ہو سکتی ہے اگر ہند کے دستور سے ایسا مطلوب ہو۔ مثال کے طور پر دستور کی دفعہ ۱۴ قانون کے سامنے مساوات کی ضمانت دیتی ہے لیکن عدالتوں نے اس کو معقول درجہ بندی کرنے کی اجازت دے دی ہے۔ ایک وقت یہ نظریہ اختیار کیا گیا تھا کہ اگر اس دفعہ کے تحت کوئی قانون جائز ہے تو انتظامی امتیازی عمل دستور کے مساوات کے متعلق فقرہ کی خلاف ورزی نہیں کرے گا۔ لیکن منالال جین[1] بنام اسم میں سپریم کورٹ نے اس کے خلاف فیصلہ دیا۔ عدالت نے انتظامی عمل کو باطل قرار دیا اگرچہ ایکٹ جائز تھا۔

بسا اوقات قانون معقول انتظامی برتاؤ کی تجویز کرتا ہے۔ یعنی عمل کرنے کے لیے کسی مقتدر کے پاس معقول وجوہ ہونے چاہئیں۔ اس اصول کے تحت عدالتی نظر ثانی کو کیا اختیار حاصل ہے

بحری کسٹم ایکٹ کی دفعہ ۱۷۸۔اے۔ تجویز کرتی ہے کہ اس بات کا بار ثبوت کہ مال ناجائز طور سے درآمد یا برآمد نہیں کیا گیا اس شخص پر ہے جس کے قبضہ سے وہ مال اس معقول یقین کی بنا پر گرفت میں لیا گیا ہو کہ وہ ناجائز طور سے درآمد یا برآمد کیا ہوا مال ہے۔ پکھراج[2] بنام کوہلی میں یہ بحث کی گئی کہ ریکارڈ میں کوئی ایسی بات نہیں ہے جس سے معلوم ہو کہ مال اس معقول یقین کی بنا پر گرفت میں لیا گیا تھا کہ وہ ناجائز طور سے لایا گیا مال تھا۔ بحث یہ کی گئی کہ یقین کی معقولیت

---

[1] A.I.R. 1962 Sc. 1559. [2] A.I.R. 1962 Sc. 386.

کا سوال قابلِ انفصال عدالت ہے لہٰذا ریکارڈ میں مواد ہونا چاہیے جس سے ظاہر ہو سکے کہ یقین معقول تھا۔ عدالت نے یقین کے معقول ہونے کی بابت اس معاملہ کے واقعات میں کافی ثبوت پایا۔ عدالت نے کہا کہ اس کو اس بات پر فیصلہ دینا ہے کہ گرفت میں لینے والے افسر کے دماغ میں یقین معقول تھا یا نہیں، وہ اس افسر کے فیصلہ کی بابت بطور اپیلی عدالت سماعت نہیں کر رہی تھی بس عدالت کو یہ دیکھنا تھا کہ آیا ایسے وجوہ تھے جن کی بنا پر بادی النظر میں وہ معقول یقین حق بجانب تھا یا نہیں۔ اس معاملہ میں عدالت نے معقول یقین کے متعلق تنگ نظریہ اختیار کیا لیکن اس کی وجہ یہ تھی کہ وہاں عدالت یقین کے متعلق ایک افسر کی دماغی کیفیت پر غور کر رہی تھی۔ معقولیت عدالتی مداخلت کے لیے ایک لوچ دار وجہ ہے اور دیگر واقعاتی حالات میں جن میں انتظامیہ کا معقول عمل درکار ہو عدالتی نظرثانی کا دائرۂ عمل زیادہ وسیع ہو سکتا ہے یہ کہا گیا ہے کہ ایسی صورتوں میں نظرثانی کی وسعت کا تعین واقعاتی حالات پر مبنی ہے اور یہ کہنا مہمل ہوگا کہ ایک قانون کے سیاق میں "معقول وجہ" کی بابت عدالت کے نظریہ کا اطلاق جملہ دیگر صورتوں پر بھی ہوگا۔

یہ معاملہ دو انگلینڈ کے معاملات کا حوالہ دے کر واضح کیا جا سکتا تھا اس موضوع پر ایک اہم نظیر *Liversidge v. Anderson* ہے *Defence (General) Regulation* کا ۱۸ (ب) ریگولیشن کی یہ عبارت ہے۔

> "اگر سیکریٹری آف اسٹیٹ کے پاس یہ باور کرنے کی معقول وجہ ہو کہ کوئی شخص مخالف ملک کا ہے.... اور یہ کہ اس کی وجہ سے اس پر قابو رکھنا ضروری ہے تو وہ اس کے خلاف اس کو نظربند کرنے کا حکم صادر کر سکتا ہے۔"

ہاؤس آف لارڈس کو اس سوال کا سامنا کرنا پڑا کہ آیا الفاظ "باور کرنے کی معقول وجہ" کو خارجی یا داخلی معنی دینے چاہئیں۔ اگر اس کے خارجی معنی ہیں تو عدالت کو فیصلہ دینا ہے کہ آیا سکریٹری آف اسٹیٹ کے پاس باور کرنے کی معقول وجہ تھی یا نہیں اور اگر اس کے داخلی معنی ہیں تو اس امر کو سکریٹری آف اسٹیٹ کو بغیر عدالتی مداخلت کے طے کرنا ہے۔ ہاؤس آف لارڈس نے کثرت رائے سے اس کو داخلی معنی دیے اور کہا کہ پارلیمنٹ نے سکریٹری آف اسٹیٹ کو مکمل اختیار تمیزی عطا کیا ہے اور اس کو کسی دوسرے کو مطمئن کرانے کی ضرورت نہیں ہے۔ اس نظریہ پر بہت نکتہ چینی کی گئی کیونکہ اس سے داخلی تعبیر کی طرف عدالتوں کا واضح رجحان ظاہر ہوتا ہے۔ مگر

وہ دوران جنگ کا معاملہ تھا۔

نکوڈا اعلی[1] بنام جبارتنی میں پری وی کونسل نے کہا کہ یہ بڑی بدقسمتی ہوگی اگر یہ خیال کیا جائے کہ Liversidge کا معاملہ ایسے فقروں کی تعبیر کے لیے کوئی عام اصول قائم کرتا ہے۔ وہ معاملہ صرف اس بات کی نظیر ہے کہ الفاظ "اگر وزیر کو باور کرنے کی معقول وجہ ہے" کے معنی اس معاملہ کے سیاق میں یہ ہو سکتے تھے کہ "اگر وزیر ایمانداری سے خیال کرتا تھا کہ اس کے پاس باور کرنے کی معقول وجہ ہے۔" نکوڈا اعلی کے معاملہ میں پری وی کونسل نے کہا کہ جب قانون سازیہ نے لفظ "معقول" استعمال کیا تو اس کا لازمی طور سے یہ منشا تھا کہ انتظامیہ کے مطلق العنان اختیار پر کچھ پابندی عاید کر دی جائے۔ لیکن اگر اس سوال کو قطعی طور سے طے کرنے والا وہی شخص ہو جس کو اختیار دیا گیا کہ آیا وہ شرط پوری ہوئی یا نہیں تو یہ پابندی مؤثر نہیں رہ جائے گی۔ اس مخصوص معاملہ میں یہ طے پایا کہ الفاظ "کہ جب کنٹرولر کے پاس یہ باور کرنے کی معقول وجہ ہو کہ کوئی کاروباری اس قابل نہیں کہ اس کو بحیثیت کاروباری برقرار کیا جائے۔" یہ شرط عاید کرتے ہیں کہ معقول وجہ کا واقعی وجود ہو اور اس کا کنٹرولر کو علم ہو قبل اس کے کہ وہ لائسنس کو منسوخ کرنے کا اختیار جائز طور سے استعمال کرے۔ لہٰذا اگرچہ کنٹرولر کا باور کرنا کہ کاروباری اس قابل نہیں ہے داخلی ہے ان معقول وجوہ کا وجود جن کی بنا پر باور کیا گیا ہو خارجی اور واقعاتی ہے جو اختیار پر پابندی عاید کرتا ہے۔

میشوناتھ[2] کے معاملہ سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ الفاظ "یقین کرنے کی وجہ" جو آمدنی ٹیکس ایکٹ میں استعمال ہوئے ہیں بتاتے ہیں کہ ایک ایماندار اور معلوم شخص کا یقین معقول وجوہ پر مبنی ہونا چاہیے اور آمدنی ٹیکس افسر راست یا قرائنی شہادت پر استدلال کر سکتا ہے لیکن شبہ اور قیاس پر نہیں۔ پکھراج کے معاملہ سے اس کا موازنہ کرنے سے معلوم ہوگا کہ یہ فیصلہ کرنا کہ آیا کوئی معقول وجہ ہے یا نہیں آخر کار عدالت کا ہی عمل ہے مگر اس نظریہ میں حالات بہ حالات تغیرات ہو سکتے ہیں۔

عدالتیں کسی ایکٹ پر معنوی طور سے معقولیت کا اطلاق کرنے میں تامل کرتی ہیں۔ کے وی۔ کمپنی[3] بنام کے۔ این سنگھ میں سپریم کورٹ نے یہ عذر منظور نہیں کیا کہ عدالت کو معقولیت کے بارے میں

---

[1] 66. Ac. 1951 -

[2] A.I.R. 1971 Sc. 2451 -

[3] A.I.R. 1956 Sc. 446 -

فیصلہ دینا چاہیے اس صورت میں بھی جب معقولیت کے بارے میں ایکٹ خاموش ہو۔

بنگال کورٹ آف وارڈ ایکٹ کی دفعہ ۱۸ کورٹ آف وارڈ کو اختیار دیتی تھی کہ جائیداد کے بارے میں ایسا عمل کرے، جو اس کی رائے میں، جائیداد اور وارڈ کے لیے فائدہ مند ہو۔ بحث یہ ہوئی کہ "جو کہ اس کی رائے میں" کے معنی ہیں کہ "جیسا کہ وہ معقول وجہ کی بنا پر طے کرے" لہٰذا عدالت غور کر سکتی ہے کہ کورٹ آف وارڈ کا فیصلہ معقول تھا یا نہیں۔ عدالت نے یہ بحث منظور نہیں کی کیونکہ ایکٹ نے بہت واضح الفاظ میں کورٹ آف وارڈ کو اس معاملے کے بارے میں فیصلہ کرنے کا اختیار دیا تھا۔ اور کسی بیرونی مقتدر کو ایسا اختیار نہیں دیا تھا۔ ہٰذا عدالت کورٹ آف وارڈ کے فیصلہ پر اپنا فیصلہ نہیں دے سکتی تھی۔

مگر ایک معاملہ میں ہائی کورٹ نے قانونی فقرہ "اگر وہ مطمئن ہو" کی یوں تعبیر کی کہ اس کے معنی ہیں کہ "اگر وہ معقول طور سے مطمئن ہو" جس کا مطلب ہائی کورٹ کے بموجب یہ ہے کہ اطمینان من مانی نہیں ہونا چاہیے بلکہ خارجی اور اس مواد پر مبنی ہونا چاہیے جو فریقین مقتدر کے سامنے پیش کریں لیکن یہ نظریہ استثنا ہے نہ کہ عام قاعدہ۔

اس موضوع پر ایک انگلینڈ کے معاملہ رابرٹ بنام ہوپ وڈ (Robert v. Hopwood) کا حوالہ دیا جا سکتا ہے جس میں قرار پایا کہ ایک مقامی مقتدر کو جس کو اختیار تھا کہ وہ "ایسی اجرت ادا کرے جس کو وہ ٹھیک خیال کرے۔" لازم تھا کہ وہ اپنے اختیار کو معقول طور سے استعمال کرے اور ۱۹۲۱-۱۹۲۲ میں سب سے نیچے درجہ کے کام گر کو ۴ پاونڈ فی ہفتہ اجرت کی ادائیگی باطل تھی باوجود اختیار سماعت کی عمومیت کے۔

اگر عدلیہ کے نظریہ کا یہ رجحان جاری رہتا تو امتیاز تمیزی پر واقعاتی بنا پر قابو رکھنے کا عدالتیں بہت وسیع اختیار حاصل کر لیتیں۔ لیکن ایسا نہیں ہوا۔

اوپر بیان کئے ہوئے کشادہ مفہوم کے علاوہ کچھ تنگ مفہوم میں بھی معقولیت کی جانچ کی گئی ہے۔ اکثر عدالتوں نے کہا ہے کہ وہ انتظامی عمل کو باطل قرار دے دیں گی اگر کوئی معقول شخص ایسا فیصلہ نہ کر سکے جیسا کہ انتظامی مقتدر نے کیا ہے۔

---

ا۔ 578 - Ac - (1925).

۲۔ 703 - Sc - 1970 - AIR - 321 - Sc - 1960 - A.I.R.

لہٰذا کمپنی ایکٹ کی دفعہ ۲۳۷ کے تحت انتظامی عمل کو رد کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے
رہتاس انڈسٹری میں کہا۔

"ہم نہیں خیال کر سکتے کہ کوئی ماہران کی جماعت جیسی کہ حکومت ہے یا کم سے کم
کوئی معقول شخص اس کے سامنے مواد کی بنا پر ایسا نتیجہ نکال لے گا کہ زیر غور حصوں
کے بیچنے میں کوئی فریب کیا گیا۔"

ایک دوسرے معاملہ میں۔ ناگپور شہر کارپوریشن ایکٹ کے تحت حکومت کارپوریشن کو معطل کر سکتی
تھی اگر اس کو معلوم ہو کہ وہ اپنے فرائض انجام دینے کے قابل نہیں ہے یا بار بار ان کی انجام دہی
باز رہتا ہے۔ اس تجویز کی تشریح کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ رٹ کی کارروائی میں عدالت
بطور اپیلی عدالت عمل نہیں کرے گی۔ مگر وہ اس حکم کو رد کر دے گی" اگر ریاست کے سامنے مواد
کی بنا پر کوئی معقول شخص یہ رائے نہ قائم کر سکے کہ کارپوریشن فرائض کی انجام دہی کے لیے قابل
نہیں ہے یا بار بار انجام دہی سے باز رہتا ہے۔

ایسے معاملات میں عدالتی مداخلت کی بنا وہ امر نہیں ہے جس کو عدالت غیر معقول خیال
کرے بلکہ مقتدر کا ایسا فیصلہ ہے جس کو عدالت کی رائے میں کوئی معقول شخص نہیں کر سکتا۔
یعنی جب عمل ظالمانہ یا واضح طور سے خلاف عقل ہو۔

کیونکہ ایک ایسے عمل میں جو صرف اور محض غیر معقول ہے اور ایسے فیصلہ میں جو کوئی معقول
شخص نہیں کرے گا فرق اتنا باریک ہے کہ عملی طور سے دونوں کے درمیان امتیازی سطر کھینچنا
مشکل ہے اور ایک جج کو جو کسی عمل کو غیر معقولیت کی بنا پر رد کرنا چاہے ایسا نتیجہ اس طرف یا
اُس طرف نکالنا پڑتا ہے۔

فرانس میں کسی انتظامی عمل کو منسوخ کرنے کے لیے جو طریقہ کار استعمال کیا جاتا ہے اس کو
Recours en annulation Pour exces de Poovior کہتے ہیں۔ اس طریقہ کار
کا مقصد کسی بیجا انتظامی عمل یا فیصلہ کو رد کرنا ہے۔ فرانس میں معقولیت کی جانچ کرنے کا
زیادہ وسیع اور کشادہ معیار ہے بہ نسبت اس کے جو کامن لا نظام میں قائم کیا گیا ہے۔ فرانس

---

707-Sc-1969-A.I.R-ـلـ

/-Sc.

کے انتظامی قانون کا یہ ایک خاص اصول ہے کہ ایک انتظامی عمل کا بجا اور اہذا جائز اسی وقت ہوتا ہے
جب وہ معقول ہو بر خلاف من مانی اور مطلق العنان ہونے کے مزید یہ کہ منتظم کو عدالت میں وجوہ ظاہر
کرنا لازم ہے اگر عدالت خیال کرے کہ اس کا انکشاف ضروری ہے۔ لہٰذا انتظامی عمل کی جانچ معقولیت
کے معیار سے کی جاتی ہے۔ انتظامی عمل کو رد کرنے کے جو وجوہ انگلینڈ کے نظام میں ہیں وہ سب
فرانس میں بھی پائے جاتے ہیں معقولیت کے اضافے کے ساتھ۔ فرانس میں Detournement
de pouvoir سے مراد ہے کہ پبلک مقتدر نے اپنے عمل کو بظاہر جائز شکل دے دی مگر
واقعی میں اس کا مقصد ایسی چیز کو حاصل کرنے کا تھا جو اس کے دائرۂ اختیار سے باہر تھی یہ اصول
ایک حد تک ہند میں بھی تسلیم کیا گیا ہے جیسا کہ اوپر بیان کیا گیا ہے۔ مگر فرانس وہ زیادہ کشادگی سے
استعمال کیا جاتا ہے۔ مزید یہ کہ فرانس میں Counseil-d-Etat کے اصول کا زیادہ ارتقا
ہوا ہے۔ اس اصول سے مراد ہے کہ کوئی انتظامی عمل رد کر دیا جا سکتا ہے اگر وہ فرانس کے عام
قانونی نظام سے غیر مطابق معلوم ہو اگرچہ وہ کسی مخصوص قانون کی خلاف ورزی بھی نہ کرتا ہو۔

## نتیجۂ اظہار رائے

اگرچہ عدالتوں نے انتظامی اختیار تمیزی میں مداخلت کرنے کے متعدد وجوہ قائم کر لیے ہیں
اصلیت یہ ہے کہ ابھی تک یہاں عدالتی نظرثانی اپنی ابتدائی مرحلہ پر ہے اور زیادہ تر یہ ہوتا ہے کہ
وہ انتظامی عمل پر واقعاتی نقطۂ نظر سے غور نہیں کرتیں اور یہ بذات خود ایک اہم خامی ہے لیکن موجودہ
عدالتی نظرثانی کے دائرہ میں بھی کسی انتظامی عمل کو منسوخ کرنے کی دادرسی پانا مشکل ہے کیونکہ
بدنیتی بے جا مقصد غیر متعلقہ غرض وغیرہ کو ثابت کرنا بہت دشوار امر ہے۔ عدالتیں انتظامی
مقتدران کو متعلقہ مسلوں کو پیش کرنے کا حکم دینے میں بہت تامل کرتی ہیں۔ ان پر غور کرنے
سے معلوم ہو سکتا ہے آیا انتظامیہ نے کوئی ایسا عمل تو نہیں کیا ہے جس کی وجہ سے ان کا فعل
باطل ہو جائے۔ اگر عدالتیں مسلوں کو پیش کرنے کا حکم بھی دیتی ہیں تو بھی حکومت کے پاس ایسے
مستثنیات اور استحقاق ہیں جن کی وجہ سے وہ ان کو پیش کرنے سے بچ نکلتی ہیں۔ مزید یہ کہ
رٹ کے معاملہ میں عدالتیں زیادہ تر بیانات حلفی پر استدلال کرتی ہیں۔ زبانی شہادت عموماً
نہیں طلب کرتیں نہ حلف نامہ داخل کرنے والے فریق سے عموماً جرح کرنے کی اجازت دیتی
ہیں۔ لہٰذا زیادہ تر معاملات میں عدالتوں کے پاس زیر اعتراض حکم اور بیانات حلفی کے سوا کوئی

دیگر غور طلب شہادت نہیں ہوتی۔ بسا اوقات بیانات حلفی واضح اور کار آمد نہیں ہوتے بلکہ مبہم ہوتے ہیں۔
اگر کسی قانون سے انتظامی عمل کے لیے وجوہ ظاہر کرنا لازم ہوتا ہے تو عدالتوں کو اس عمل کے جواز پر غور کرنے میں آسانی ہو جاتی ہے۔ اس سلسلہ میں کرشنن کے معاملہ کا حوالہ دیا جا سکتا ہے۔ لیکن حال ہی تک یہ صورت تھی اگر قانون وجوہ ظاہر کرنے کی شرط نہ عاید کرے تو عدالتیں وجوہ ظاہر کرنے کو لازمی نہیں قرار دیتیں جب تک کہ اپیل کی تجویز نہ کی گئی ہو۔ زیادہ تر معاملات میں انتظامی مقتدران حکم میں قانونی تجویز کو لفظ بلفظ دہرا دیتے ہیں اور کوئی اشارہ بھی نہیں کرتے کہ وہ کون سے وجوہ ہیں جن کی بنا پر وہ عمل کیا گیا۔ ایسے معاملات میں عدالتیں صرف حکم میں کسی نقص یا بیان حلفی کی بنا پر دادرسی دیتی ہیں۔ متعدد معاملات میں انتظامیہ کے داخل کیے ہوئے بیان حلفی میں کسی خامی کی وجہ سے اس کا عمل منسوخ کر دیا گیا۔ ایسا بہت ہی کم ہوتا ہے کہ کوئی شخص کسی انتظامی عمل کے جواز کے خلاف شہادت فراہم کر کے پیش کر سکے۔ زیادہ تر معاملات میں اعتراض کرنے والا شخص فریقین اور متعلقہ مقتدر کے داخل کیے ہوئے بیان حلفی میں خامی اور خلا پر دادرسی حاصل کرنے کے لیے استدلال کرتا ہے۔ حال ہی میں سپریم کورٹ نے ایک معاملہ میں اصرار کیا کہ مقتدر کو اپنے داخل کیے ہوئے بیان حلفی میں اپنے عمل کے وجوہ کو ظاہر کر دینا چاہیے۔ بیریم، روہتاس اور رامپور ڈسٹلیری کے معاملات سے معلوم ہوتا ہے کہ اب عدالتیں انتظامی اختیار تمیزی پر زیادہ گہرائی سے غور کرنے کے لیے تیار ہیں۔ عدالتوں کو پھر بھی اس امر پر غور کرنے میں تامل ہوتا ہے کہ آیا بیان حلفی میں درج واقعات کا وجود ہے بھی یا نہیں۔ محکمہ کی مسلوں کو دیکھنے میں عدالتوں کا تامل اس وقت عدالتی نظر ثانی کے موثر ہونے میں رکاوٹ پیدا کرتا ہے اور ایک حد تک اس کی تاثیر کو کم کرتا ہے۔ یہ انتظامی عمل سے متاثر ہونے والے شخص کے لیے بہت فائدہ مند امر ہوگا اگر مقتدر وجوہ کا انکشاف کر دے تاکہ وہ طے کر سکے کہ آیا اس کو اس انتظامی عمل پر عدالت میں اعتراض کرنا چاہیے یا نہیں۔ بہت سے اعتراضات انتظامی عمل پر اس وجہ سے لیے جاتے ہیں کہ اعتراض کرنے والا وجوہ سے واقف نہیں ہوتا اور اس کو علم نہیں ہوتا کہ آیا اس عمل میں کوئی نقص ہے یا نہیں۔ بظاہر عدالتی فیصلہ کے دائرہ میں مقتدر کے لیے مدلل حکم صادر کرنا لازم کر دیا گیا ہے۔ اسی قسم کی پابندی کا انتظامی اختیار پر عاید کرنا بھی مناسب ہوگا۔ فرانسیسی اصول کے تحت انتظامی حکم میں دلائل دینا مطلوب ہے۔ ۱۹۵۰ میں وہاں ایک فیصلہ باطل قرار دے دیا گیا کیونکہ اس میں وجوہ نہیں درج تھے۔ انگلینڈ میں ٹریبونل اور تحقیقات ایکٹ ۱۹۵۸

تجویز کرتا ہے کہ اگر طلب کیے جائیں تو زیادہ تر ٹربیونلوں اور تحقیقات کرنے والے وزیروں کو وجوہ ظاہر کرنا لازم ہے۔ امریکہ میں عدالتوں نے اصرار کیا ہے کہ انتظامی فیصلہ میں کم سے کم ان امور پر فیصلہ درج ہونا چاہیے جن کی بنا پر وہ دیا گیا ہو۔ ہند میں بھی اسی قاعدہ کو اختیار کر لینا چاہیے۔

## مقتدر کا اپنا دماغ نہ استعمال کرنا

جب کسی مقتدر کو اختیار تمیزی عطا کیا جاتا ہے تو اس سے یہ توقع کی جاتی ہے کہ اپنے سامنے پیش معاملہ کے واقعات پر غور کرے گا۔ اگر اس معاملہ پر بغیر اپنا دماغ استعمال کیے ہوئے وہ عمل کرے تو اس کا عمل ناقص ہوگا۔ ایسی صورت میں یہ متصور ہوتا ہے کہ مقتدر اپنے اختیار تمیزی کو استعمال کرنے سے ہی قاصر رہا۔ ایسے بہت سے حالات ہوتے ہیں جن میں ایسا نقص پیدا ہوتا ہے۔

## حکم یا ہدایت کے تحت عمل کرنا

دماغ نہ استعمال کرنے کی ایک صورت وہ ہے جب کوئی مقتدر کسی بالا مقتدر کی ہدایت پر عمل کرے اور خود اپنا دماغ نہ استعمال کرے۔ قانونی نقطۂ نظر سے اس کا مطلب ہے کہ اس مقتدر نے اپنا اختیار نہیں استعمال کیا اور اس طور سے کیا ہوا عمل ناقص ہوگا۔ ایسی صورت میں اگرچہ مقتدر خود عمل کرتا ہوا معلوم ہوتا ہے لیکن ایسا نہیں ہوتا کیونکہ وہ خود اپنی رائے اور فیصلہ کی بنا پر عمل نہیں کرتا جیسا کہ قانون کا منشا ہے۔ پولیس کمشنر بنام گوردھن داس[1] اس موضوع کو واضح کرتا ہے۔ بمبئی پولیس ایکٹ ۱۹۰۲ پولیس کمشنر کو اختیار دیتا تھا کہ وہ سینما تھیٹر کے لائسنس جاری کرے۔ کمشنر نے رسپانڈنٹ کو صلاح کار کمیٹی کی سفارش پر لائسنس جاری کر دیا مگر اس کو حکومت کی ہدایت کے بموجب منسوخ کر دیا۔ عدالت نے اس تنسیخ کو باطل قرار دیا کیونکہ وہ تنسیخ حکومت نے کی تھی کمشنر نے صرف اس حکم کو ارسال کر دیا تھا۔

پنجاب بنام ستونت سنگھ[2] پرکاش[2] میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ریاستی حکومت کو انضمامی

---

507-Sc.1963-A.I.R- [2] 16-Sc.1952-A.I.R- [1]

(Consolidation) افسر کو ہدایت جاری کرنے کا کوئی اختیار نہ تھا کیونکہ وہ افسر ایک ایسے ایکٹ کے تحت عمل کر رہا تھا جس میں ہدایت دینے کے متعلق کوئی تجویز نہ تھی۔ واقعی تصرف کرنے والے شخص کی کچے مال کی درآمد کی درخواست کے ساتھ صنعتوں کے ریاستی ڈائریکٹر کے جاری کیے ہوئے ملازمت کے سرٹیفکیٹ کا منسلک ہونا ضروری تھا۔ ریاستی حکومت نے چند اشخاص پر مشتمل ایک کمیٹی قائم کر دی اور اس کمیٹی نے جس کا ڈائریکٹر بھی ممبر تھا ملازمت کے سرٹیفکیٹ کو دینے سے انکار کر دیا۔ ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ڈائریکٹر نے صرف کمیٹی کے فیصلہ کی ترجمانی کی اور اپنا دماغ نہیں لگایا۔ کمپنی کا وہ فیصلہ اس بنا پر منسوخ کر دیا گیا۔ ڈائریکٹر کے اس عذر پر کہ وہ کمیٹی صرف صلاح دینے والی کمیٹی تھی عدالت نے کہا کہ چونکہ اس کمیٹی کا ایک ممبر نائب وزیر تھا لہٰذا ڈائریکٹر اس کی رائے کے خلاف عمل نہیں کر سکتا تھا۔

اس طرح حال میں سپریم کورٹ نے بہار کے گنا کمشنر کے اس حکم رد کر دیا جس کے ذریعہ اس نے اپیل کرنے والے کے حق میں مخصوص کیے ہوئے رقبے سے ۹۹ گاؤں کو مستثنا کر دیا تھا۔ یہ حکم وزیر اعلا کی ہدایت سے جاری کیا گیا تھا۔ عدالت نے کہا کہ کمشنر کو ہی اس معاملہ میں اختیار تھا اور اس کو خود ہی اپنا دماغ لگا کر عمل کرنا چاہیے تھا اور حکومت کے حق میں اپنے اختیار سے دست بردار نہیں ہو جانا چاہیے تھا۔ وزیر اعلا کا کمشنر کے اختیار میں مداخلت کرنا جائز نہ تھا۔

اسی زمرہ میں سپریم کورٹ کا ایک دیگر معاملہ آتا ہے۔ پنجاب میں سینما (ضابطہ بندی) ایکٹ ۱۹۵۲ ممانعت کرتا تھا کہ سینما بجز اس جگہ کے جس کے بارے میں لائسنس دیا گیا ہو کسی دوسری جگہ نہ دکھایا جائے۔ لائسنس دینے والا مقتدر ضلع مجسٹریٹ یا اس غرض کے لیے مقرر کیا ہوا کوئی دیگر افسر تھا۔ ریاستی حکومت کے زیر قابو لائسنس دینے والا مقتدر کسی شخص کو لائسنس دے سکتا تھا اگر قواعد کی تجاویز کی تعمیل ہو گئی ہو اور کافی تحفظی اقدام لے لیے گئے ہوں۔ اس مقتدر کے فیصلہ سے رنج رسیدہ شخص حکومت کو اپیل کر سکتا تھا۔ پنجاب بنام ہری کرشن میں لائسنس دینے والے مقتدر کو دی گئی لائسنس کی درخواست کو بجائے اس کے

---

308. I. SCC. (1969) - 370. PAT - 1953 - AIR - 450. Mad. 1949 AIR - ۱

1081 - SC - 1966 - AIR - ۲ - 143 - MP - 1965 - AIR -

کہ وہ خود نپٹا تا اس نے حکومت کو بھیج دیا اور حکومت نے اس کو نامنظور کر دیا۔ ایسا طریقہ کار حکومت کی جاری کی ہوئی ہدایت کے تحت اختیار کیا گیا تھا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ لائسنس دینے کا اختیار اس مقتدر کو تھا جو چاہتا تو اس کو منظور کرتا یا نامنظور کر دیتا۔ حکومت صرف اپیل کیے جانے کی صورت میں تصویر میں آتی تھی۔ حکومت کا اس طور سے ہدایت جاری کرنا بجا نہ تھا حکومت کے "قابو" کی تشریح کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ کتنا ہی وسیع اس کا دائرہ کیوں نہ ہو حکومت اس مقتدر کے اختیار کو خارج کر کے اس کا اختیار خود اپنے ہاتھ میں نہیں لے سکتی۔ اس قابو کے تحت حکومت اس مقتدر کی رہنمائی کے لیے عام ہدایات جاری کر سکتی تھی اور اس قابو کے تحت مقتدر کے فیصلہ کے بعد حکومت اس پر نگرانی کا اختیار بھی استعمال کر سکتی تھی۔ لیکن حکومت لائسنس دینے کا اختیار خود نہیں لے سکتی تھی۔

ہدایت یا امداد طلب کرنے اور زیر حکم ہو جانے میں فرق ہے۔ ہدایت یا مدد ایسی صورت میں لی جاتی ہے جب مقتدر مشین کی طرح اس پر عمل نہ کرے بلکہ خود معاملہ پر آخری فیصلہ کرے۔ گوردھن داس کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ صلاح کار کمیٹی کی سفارش پر سینما کا لائسنس دینا کوئی ناقص عمل نہیں کیونکہ کسی بات سے ظاہر نہیں ہوتا تھا کہ مقتدر کی رائے پر کوئی رائے حاوی ہو گئی تھی یا اس کے عمل میں کوئی بدنیتی تھی[1] یا فریب تھا۔

میسور ہائی کورٹ کے معاملہ میں جس کا ذکر اوپر ہو چکا ہے یہ کہا جا سکتا تھا کہ مقتدر کی رائے پر غلبہ حاصل کر لیا گیا۔ اگر ہدایت کسی بالا افسر کی دی ہوئی ہو تو مقتدر کے لیے اپنے فرض کی انجام میں اس کو نظر انداز کر دینا مشکل ہوتا ہے۔

# اختیارِ تمیزی پر پابندی عائد کر لینا

دماغ نہ لگانے کی ایک صورت یہ بھی ہوتی ہے جب اختیار تمیزی رکھنے والا مقتدر ایسی پالیسی کے قواعد قائم کر کے جن کا اطلاق سختی سے ہر معاملہ پر کیا جائے اپنے اختیار تمیزی پر پابندی عاید کر دیتا ہے۔ جب کوئی قانون کسی معیار کو اطلاق کرنے کی غرض سے کسی مقتدر کو اختیار دیتا ہے تو اس سے توقع کی جاتی ہے کہ وہ اس معیار کا معاملہ بہ معاملہ اطلاق کرے گا نہ کہ وہ پالیسی کے ایسے قواعد قائم کرے

---

1. 850 - Sc - 1960 - A.I.R.

جن کا اطلاق یکساں طور سے جملہ معاملات پر کیا جائے اپنے اختیار تمیزی پر پابندی عاید کردے گا۔
اس سے توقع یہ کی جاتی ہے کہ وہ ہر معاملہ کے واقعات اور حالات پر غور کرکے اپنا فیصلہ دے گا اگر
وہ عام قواعد بنا دے تو وہ ہر معاملہ پر علیحدہ علیحدہ غور نہیں کر سکتا اور اس طرح اپنے اختیار کے
استعمال میں رکاوٹ پیدا کرے گا۔ اس اصول کی تائید میں بمبئی ہائی کورٹ کے گل بنام تیمانورا[1] کا
حوالہ دیا جاسکتا ہے۔ بمبئی پولیس ایکٹ ۱۹۰۲ کے تحت پولیس کے کمشنر کو اختیار تھا کہ وہ اپنے اختیار
تمیزی کی بنا پر کسی زمینی گاڑی کے لیے لائسنس دینے سے انکار کردے اگر اس کی رائے وہ اس
قابل ہو یا دیگر طور سے عوام کو لانے اور لیجانے کے لیے موزوں نہ ہو۔ بجائے اس کے کہ وہ ہر گاڑی
پر غور کرے اور اپنا دماغ لگائے اس نے گاڑی کی ساخت کی تفصیلات مقرر کردیں اور حکم دیا کہ ہر
گاڑی اس کے مطابق ہونی چاہیے اور نمونہ کے لیے اس نے ایک گاڑی تیار کروائی۔ اس حکم کو ناجائز
قرار دیتے ہوئے عدالت نے کہا کہ کمشنر کو ہر ایک گاڑی کی ماہیت پر غور کرنا چاہیے یہ معلوم کرنے
کے لیے کہ وہ درست اور موزوں ہے۔ اس کو اپنے اختیار تمیزی پر ایسی پابندی نہ عاید کردینا چاہیے
جس کی وجہ سے وہ ہر گاڑی پر غور نہ کرسکے۔

جیسا کہ اوپر بیان کیا گیا ہے اختیار تمیزی عطا کرنے کی ایک وجہ یہ ہوتی ہے کہ چند مسائل
ایسے ہوتے ہیں جو کسی قاعدہ کے دائرہ میں نہیں آسکتے۔ لہٰذا اگر انتظامی مقتدر قواعد بنانے
لگے تو وہ اس اصول کی خلاف ورزی کر رہا ہے اور ناجائز طور سے عمل کر رہا ہے لیکن اس کا یہ
مطلب بھی نہیں ہے کہ انتظامیہ کوئی پالیسی کے عام قواعد نہ بنائے اگرچہ ایکٹ نے ایسے قواعد
نہ بھی بنائے ہوں۔ جہاں کہیں ممکن ہو اس کو اپنے اختیار تمیزی کے استعمال کے لیے قواعد بنا لینے
چاہئیں۔ ایسی صورت میں جب معاملات کی کثیر تعداد سے برتنا ہو تو ایسے قواعد بنانا ضروری بھی
ہو جاتا ہے۔ لہٰذا ایک طرف ایسے قواعد کے پسندیدہ ہونے اور دوسری طرف اختیار تمیزی پر
کوئی پابندی نہ عاید کرنے کے درمیان ہم آہنگی پیدا کرنا ضروری ہے۔ ان دونوں کے درمیان
توازن یوں قائم کیا جاسکتا ہے کہ اگر مقتدر پالیسی کے عام قواعد بنائے تو بھی مخصوص معاملات پر
ان کے مخصوص واقعات کے لحاظ سے غور کرنے کے لیے تیار رہے۔ اور ہر ایک معاملہ پر ان عام
قواعد کا اطلاق نہ کرے۔ یہ نظریہ گل کے معاملہ سے بھی اخذ کیا جاسکتا ہے۔

---

[1] 307. Bom. I.L.R-27(1903).

کلکتہ کے دو معاملات اس موضوع کو بخوبی واضح کرتے ہیں۔ ایک معاملہ میں اختیار یہ تھا کہ وہ کاشتکار کے غذائی غلہ کی پیداوار کے زاید حصہ کو حاصل کرے اور اس زاید غلہ کا تخمینہ اس کاشتکار کی کل تخمینی پیداوار اور اس کے خاندان میں غلہ کے تصرف وغیرہ کا لحاظ رکھتے ہوئے کیا جائے گا۔ عدالت نے تسلیم کیا کہ ملنے والی زاید پیداوار کا تعین اس قرب وجوار کی واقعی پیداوار کی اوسط کی بنا پر کیا جاسکتا ہے ورنہ لاکھوں کاشتکاروں کی پیداوار کا علیحدہ علیحدہ تخمینہ لگانا ایک بہت عظیم اور دشوار عمل ہوگا اور ایکٹ کا مقصد ہی فوت ہوجائے گا۔[1] ایک دوسرے[2] معاملہ میں عدالت نے کہا کہ اگر کاشتکار چاہے تو اس کو موقع دینا چاہیے کہ وہ ظاہر کرے کہ مخصوص حالات کی وجہ سے اس کو ملنے والا زاید غلہ اوسط سے کم ہے۔

انگلینڈ کے چند معاملات ایک آسان اصول قائم کرتے ہیں۔ وہاں یہ قائم شدہ اصول ہے کہ کسی بے لوچ اصول کا قائم کرنا اور اس کے بموجب عمل کرنا غلط ہے۔ ایک عام پالیسی اختیار کی جاسکتی ہے مگر ہر ایک معاملہ کو اس کے واقعات کے لحاظ سے طے کرنا چاہیے۔ ہر معاملہ کی بابت غور کرنا چاہیے کہ آیا عام پالیسی کا اس پر اطلاق ہوسکتا ہے یا نہیں۔ عدالت کے الفاظ یہ ہیں:۔

"ایک وزیر منفرد انتظامی امور کو منصفانہ طور سے اور غیر جانب داری سے فیصل کرنے کا ذمہ دار ہے لیکن باوجود اس کے وہ ان فیصلوں کے متعلقہ امور کی بابت عام پالیسی قائم کرسکتا ہے بشرطیکہ وہ عام پالیسی اس کو ہر منفرد معاملہ کے متعلق تنقیحات کو منصفانہ طور سے طے کرنے سے باز نہ رکھے۔[3]"

اس اصول کو ہاؤس آف لارڈس نے برٹش آکسیجن کمپنی میں دہرایا۔ لارڈ ریڈ (Reed) نے کہا کہ اختیار تمیزی رکھنے والا کوئی وزیر اپنے اختیار تمیزی کے آئندہ استعمال کے لیے پالیسی قائم کرسکتا ہے یا اس کو محدود کرنے والے قواعد بنا سکتا ہے اگر اس کے خیال میں ایسا کرنا ایسے انتظام کے مفاد میں ہے بشرطیکہ وہ ہر اس درخواست دہندہ کی سماعت کرے جس کو کوئی

---

[1] - A.I.R. 1953 - Cal - 548 - 556

[2] - A.I.R. 1954 Cal - 97

[3] - (1970) W-L-R-1-18 ::

نئی بات کہنی ہو۔ عام قاعدہ یہ ہے کہ اختیار تمیزی رکھنے والے شخص کو درخواست دہندہ کی طرف سے کان بند نہ کر لینا چاہیے۔[1]

## مشین کی طرح بغیر غور کیے عمل کرنا

دوسری صورت جہاں اختیار تمیزی رکھنے والے مقتدر نے اپنا دماغ نہیں لگایا شہنشاہ بنام سٹ ناتھ بنرجی[2] سے واضح ہوتا ہے جس میں ایک انسدادی نظر بندی کا حکم منسوخ کر دیا گیا کیونکہ ہوم سکریٹری نے خود اپنا دماغ نہیں لگایا بلکہ پولیس کی رپورٹ پر بہ طریق معمول عمل کرتے ہوئے نظر بندی کا حکم صادر کر دیا۔ پولیس کی سفارش یہ تھی کہ نظر بند کرنے کی ضرورت ہے۔ دوران سماعت عدالت پر ظاہر ہوا کہ ہوم سکریٹری کا یہ معمول تھا کہ وہ پولیس کی رپورٹ پر مشین کی طرح عمل کرتے ہوئے نظر بندی کا حکم صادر کر دیتا تھا بغیر خود مطمئن ہوئے کہ ایسا کرنا چاہیے یا نہیں۔ یہ طے پایا کہ سکریٹری کا اطمینان نظر بندی کے لیے ایک شرط ماقبل تھی اگر ایسا نہ ہو تو اس کا عمل ناقص ہوگا۔

انسدادی بداطواری ایکٹ ۱۹۴۷ کے تحت چند جرائم کی بابت سرکاری ملازم پر مقدمہ چلانے کے لیے حکومت کی ماقبل اجازت درکار ہے۔ یہ طے پایا کہ یہ اجازت مشین کی طرح بغیر غور کیے ہوئے نہیں دی جا سکتی۔ اجازت دینے والے مقتدر کو اس کے سامنے موجود شہادت پر غور کر کے فیصلہ کرنا چاہیے کہ اجازت دی جائے یا نہیں۔ یہ ضروری ہے کہ یہ امر کہ اس مقتدر نے اپنا دماغ لگایا تو اجازت کے حکم سے یا کسی دیگر شہادت سے ظاہر ہونا چاہیے۔[3]

تلاش کا وارنٹ جاری کرتے ہوئے مقتدر نے چھپے ہوئے فارم میں اس کالم کو قلم زد نہیں کیا جس کو قلم زد کرنا تھا۔ مزید یہ کہ فارم میں خالی جگہیں نہیں بھری گئی تھیں۔ یہ قرار پایا کہ مقتدر نے تلاشی کے ضروری ہونے کے متعلق اپنا دماغ نہیں لگایا۔

دماغ کے عدم استعمال کی صورت وہاں بھی پیدا ہوتی ہے جب متعلقہ مقتدر بغیر واجبی

---

1. 404- H.L.R 3 (1970) -
2. 156- Sc. 1945- A.I.R-
3. 124-Sc - 1958- A.I.R-

غور یا احتیاط کے اور بغیر احساس ذمہ داری کے عمل کرے۔

جگن ناتھ بنام ریاست اڑیسہ میں جوانفرادی نظر بندی کا معاملہ تھا نظر بندی کے حکم میں چھ اشخاص کے خلاف حکومت کا داخلی اطمینان ظاہر کیا گیا۔ حکم میں لفظ بہ لفظ وہی الفاظ دہرا دیے گئے تھے جو ایکٹ کی متعلقہ تجویز میں استعمال کیے گئے تھے: بجز دو وجوہ کے جن کا ذکر نہیں کیا گیا تھا۔ ہوم سکریٹری کے داخل کیے ہوئے بیان حلفی میں صرف دو وجوہ ظاہر کیے گئے جن پر اطمینان مبنی تھا۔ عدالت نے نتیجہ نکالا کہ وزیر نے حکم میں دیے ہوئے جملہ وجوہ پر اپنا دماغ نہیں لگایا۔ جب نظر بند کرنے کے متعدد وجوہ دیے گئے ہوں تو نظر بند کرنے والے مقتدر کو ان میں سے ہر ایک کے متعلق مطمئن ہوجانا چاہیے۔ اگر ایسا نہ کیا گیا ہو تو یہ متصور ہوگا کہ مقتدر نے بغیر اپنا دماغ لگائے حکم صادر کر دیا۔ مختلف قوانین اور حالات کی بنا پر عدالت نے نتیجہ نکالا کہ مقتدر نے اپنا دماغ نہیں[1] استعمال کیا تھا۔

مگر اشنا مکھی بنام مغربی بنگال میں نظر بندی کے حکم میں کہا گیا تھا کہ عرضی گزار بند کیا جا رہا تھا کیونکہ اس کو ریاست کے تحفظ کے لیے یا پبلک نظام کو قائم رکھنے کے مضرت رساں عمل کرنے سے روکا جائے۔ یہاں ان دونوں وجوہ کے درمیان لفظ "یا" استعمال کیا گیا تھا پھر بھی وہ حکم ناجائز قرار دیا گیا۔ یہ فیصلہ اس بنا پر دیا گیا کہ متعلقہ ایکٹ نے ان دونوں وجوہ کی تعریف یکجا کی تھی تاکہ ان دونوں کو مخلوط کر دیا جائے۔ جگن ناتھ کے فیصلہ میں قائم کیے ہوئے اصول کو اس معاملہ میں بھی دہرایا گیا۔ اس معاملے نے جگن ناتھ میں قایم کیے ہوئے اصول کو کسی طرح کمزور نہیں کیا۔ اس کا فیصلہ اس معاملے کے مخصوص حالات پر مبنی تھا اگر متعلقہ ایکٹ دو مختلف اور جداگانہ وجوہ تجویز کرے تو ان دونوں کے درمیان لفظ "یا" کے استعمال سے انتظامی مقتدر کی لاپرواہی ظاہر ہوگی اور زیر غور حکم ناقص ہو جائے گا۔

اسی طرح عدالت نے ایک کیرالہ کے معاملہ میں نظر بند کرنے والے مقتدر کے حکم کے خلاف رائے زنی کی۔ عدالت نے یہ کہتے ہوئے اس حکم کو رد کر دیا۔

"مجھ کو اس خیال سے بہت تشویش ہے کہ مقتدران کو دفاع ہند قواعد سے دیے ہوئے بہت وسیع اختیارات کے متواتر استعمال سے احتمال ہے کہ ان کے

---

[1] 1749 . Sc . 1972 . A.I.R

[2] 1925 . Sc . 1966 . A.I.R

ضمیر کا احساس دستور کی اس خاص تجویز کے متعلق کہ ہنگامی حالات میں بھی ہند کا کوئی شہری اپنی آزادی سے محروم نہ کیا جائے گا جب تک کہ قواعد میں درج ضرورت نہ موجود ہو۔ اگر کند نہیں تو کم ضرور ہو سکتا ہے۔" عدالت نے یہ بھی کہا کہ مطلق العنان اختیار کے متواتر استعمال کے باعث ان معاملات کو لاپرواہی اور غفلت سے برتنے کی وجہ سے جمہوری طریقۂ زندگی کی قدر کے لیے شدید خطرہ پیدا ہو جائے گا۔

انتظامی اختیار تمیزی کے استعمال پر اعتراض کرنے کے لیے دماغ کے عدم استعمال کی وجہ نئی ہے جو ابھی دوران ارتقا میں ہے۔ اس سلسلہ میں بیٹریم کیمیکل کے معاملہ میں سپریم کورٹ کا فیصلہ توجہ طلب ہے۔ بدیسی زرمبادلہ ضابطہ بندی ایکٹ ۱۹۴۷ کے تحت اگر مرکزی حکومت اس ایکٹ کی غرض کے لیے کسی معلوماتی کتاب یا دیگر دستاویز کو حاصل کر کے اس کی جانچ کرنا ضروری یا قرین مصلحت خیال کرے تو وہ اس شخص کو جس کے قبضہ میں وہ ہو اس کو پیش کرنے کا تحریری حکم دے سکتی ہے۔ الفاظ "اگر ضروری یا قرین مصلحت خیال کرے" سے معلوم ہوتا ہے کہ حکومت کو اس بارے میں غیر پابند اور مکمل اختیار ہے۔ مگر سپریم کورٹ نے ان الفاظ کی یہ تعبیر کی کہ ان کا مطلب یہ ہے کہ "حکومت نے اس معاملہ پر بہت احتیاط سے غور کیا ہے اور ایسے غور کی بنا پر ایسا حکم صادر کرنا ضروری خیال کیا۔" عدالت ایسے حکم کو رد کر دے گی اگر اس کو معلوم ہو کہ حکومت نے بہت احتیاط سے غور نہیں کیا یا بجا طور سے اپنا دماغ نہیں لگایا۔ اس معاملہ میں عدالت نے پایا کہ حکم میں چند دستاویزات درج تھیں مگر ان میں سے کچھ ایسی تھیں جو زیر غور معاملہ سے بالکل ہی متعلق نہیں ہیں۔ اس سے عدالت نے نتیجہ نکالا کہ متعلقہ مقتدر نے اپنا دماغ بجا طور سے استعمال نہیں کیا۔

## انتظامیہ کا امتیازی عمل

انتظامی عمل پر نظرثانی کے اوپر دیے ہوئے وجوہ کے علاوہ ہند میں ایک وجہ انتظامی امتیاز ہے۔ یہ کہا جا چکا ہے کہ اگر کوئی ایکٹ امتیازی ہو یا کسی امر کی معقول درجہ بندی نہ کرتا ہو یا بغیر منضبط اختیار عملیہ کو دیتا ہو تو وہ دستور کی دفعہ ۱۴ کے تحت باطل ہو گا۔ مگر ایسی

---

591- Sc. 1972-AIR-

بھی صورت ہو سکتی ہے کہ خود ایکٹ میں ایسا نقص نہ ہو مگر اس پر عمل درآمد کرنے والا مقتدر امتیازی عمل کرے یا ایکٹ کے قائم کیے ہوئے اصول یا پالیسی کو نہ اختیار کرے۔ ایسی صورت میں قانون کے سامنے مساوات کی خلاف ورزی کا الزام انتظامیہ پر عاید ہوگا اور اس کا عمل دفعہ ۱۴ کے تحت قرار دیا جائے گا۔

اس موضوع پر ایک پرانا امریکی معاملہ ایک وو بنام ہوپکنس[1] (Yick-Wo.v. Hopkins) ہے فرانسسکو شہر نے ایک فرمان کے ذریعہ کپڑے دھونے کے کاروبار کو بغیر انتظامی بورڈ کی اجازت کے کرنے سے منع کر دیا بجز اس صورت کے جب وہ اینٹ یا پتھر کی عمارت میں کیا جائے۔ اس پر عمل درآمد کرنے میں ۲۰۰ چینیوں کو اجازت نہیں دی گئی حالانکہ وہ تمام شرائط پوری کرتے تھے جب کہ انھیں حالات میں ۸۰ غیر چینی اشخاص کو اجازت دے دی گئی۔ چینی اس معاملہ کو امریکی سپریم کورٹ کے سامنے لائے۔ اس عدالت نے کہا کہ "فرمان پر ایسے غیر مساوی اور ظالمانہ طور سے عمل درآمد کیا گیا تھا کہ اس کے باعث عملی نقطۂ نظر سے ریاست قانون کے سامنے مساوات کے اصول سے منکر ہو گئی"۔ عدالت نے یہ بھی کہا۔ "اگرچہ کوئی قانون بظاہر منصفانہ اور غیر امتیازی بھی ہو تو بھی اگر کوئی سرکاری مقتدر اس کا اطلاق یا اس پر عمل درآمد بری نگاہ سے یا غیر مساوی طور سے کرے تاکہ اس کے باعث ایک ہی قسم کے حالات کے تحت آنے والے اشخاص کے درمیان عملی طور سے غیر منصفانہ اور ناجائز امتیاز قائم کرے تو مساوی عدل سے منکر ہونا دستور سے مخالفت کئے ہوئے امور کے دائرۂ اختیار میں آتا ہے۔

اس اصول کا اطلاق ہند میں بھی کیا گیا۔ یہ کہا گیا ہے کہ دستور کی دفعہ ۱۴[2] "ہند میں جملہ اشخاص کو نہ صرف من مانے قوانین سے بلکہ ان کے من مانے اطلاق سے بھی تحفظ کرتی ہے۔" اور وہ قانون سازی اور انتظامی دونوں دائروں میں ریاست کے غیر امتیازی عمل کا یقین دلاتی ہے۔ مساوی تحفظ کے فقرہ سے صرف اسی ہی صورت میں کام نہیں لیا جاسکتا جب کسی قانون سے واضح طور سے امتیاز ظاہر ہوتا ہو بلکہ اس صورت میں بھی کام لیا جاسکتا ہے

---

۱ - (1885) 356 - US. 118

۲ - 75 - Sc. 1952 - A.I.R.

جب امتیاز ایکٹ پر بے جا اور تعصبانہ طور سے عمل درآمد کرنے کے باعث کیا گیا ہو" جب ایکٹ سے قائم کیے ہوئے میار یا پالیسی کے تابع انتظامی اختیار تمیزی عطا کیا گیا ہو تو اس کو نظر انداز کر کے کیے ہوئے عمل کے خلاف دفعہ ۱۴ کے تحت اعتراض کیا جا سکتا ہے[1]۔

لسڈین کلب[2] بنام پنجاب میں آبکاری کمشنر نے اس کلب میں شراب بیچے جانے کی ممانعت کر دی جب کہ انھیں حالات کے تحت آنے والے دیگر کلب میں ایسی ممانعت نہیں کی گئی۔ وہ حکم رد کر دیا گیا کیونکہ وہ غیر منصفانہ امتیاز تھا۔

اگرچہ یہ اصول کہ انتظامیہ کے امتیازی عمل کے خلاف دفعہ ۱۴ کے تحت اعتراض کیا جا سکتا ہے قائم ہو چکا ہے پھر بھی عملی طور سے ایسے حکم کو منسوخ کرانے میں کامیابی دشوار ہے اور ایسے بہت ہی کم معاملات ہیں جن میں ایسا اعتراض کامیاب ہوا ہے۔ عدالتوں کا رویہ رہا ہے کہ وہ ایسے اعتراض کے خلاف انتظامی عمل کو بحال رکھتی ہیں۔ عدالتیں اس قیاس سے شروع ہوتی ہیں کہ کسی مخصوص قانون پر عمل درآمد امتیازی نہیں ہوتا۔ مزید یہ کہ اختیار کے بے جا استعمال کو فرض نہیں کیا جاتا جب کہ اختیار تمیزی کسی بالا افسر کو حاصل ہو۔ اعتراض کرنے والے کو ثابت کرنا ہوتا ہے کہ اختیار کا بے جا استعمال کیا گیا اور اس بار ثبوت کا انجام دینا دشوار امر ہے حالانکہ عدالتوں نے کہا ہے کہ اس امر کو قطعی طور سے ثابت کرنے کی ضرورت نہیں۔ صرف یہ ثابت کرنا کافی ہے کہ کچھ ایسے امور میں جن سے نیک نیتی کا عدم وجود معقول طور سے اغلب ہو جاتا ہے۔ اگر عدالت کے سامنے ایسے امور ثابت کر دیے جائیں تو انتظامیہ پر لازم آتا ہے کہ وہ بتائے کہ وہ کون سے حالات تھے جن کے تحت زیر غور حکم صادر کیا گیا تب عدالت ایکٹ کے مقصد کو مد نظر رکھتے ہوئے ان حالات پر غور کرے گی اور حکم کی نیک نیتی کے متعلق خود اپنا نتیجہ نکالے گی[3]۔ نیک نیتی ثابت کرنا متعلقہ مقتدر کے لیے اچھی صفائی ہوتی ہے۔

عدالت کو امتیاز کا یقین دلانا زیادہ آسان ہوتا ہے جب معاملہ بہت سے اشخاص کے متعلق ہو بہ نسبت اس معاملہ کے جس میں ایک ہی شخص نے امتیاز کی بنا پر اعتراض کیا ہو۔

---

[1] 151 - 125 - Sc - 1952 - AIR

[2] 530 - Sc - 1950 - AIR - 397. Sc. 1957. AIR - 404. Sc. 1953. AIR

[3] 409. 397 - Sc. 1957 AIR - 20 Punj 1957. AIR . 479. Sc. 1956 AIR

اس موضوع پر بنیادی نظیر رام کرشن ڈالمیا بنام جسٹس تندولکر ہے جس کا ذکر اوپر ہو چکا ہے تحقیقاتی کمیشن ایکٹ ۱۹۵۲ کے تحت ڈالمیا کے امور کی بابت ایک تحقیقاتی کمیشن کا تقرر کیا گیا۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۳ پر اور کمیشن کو مقرر کرنے والے اظہار نامہ پر امتیاز کی بنا پر اعتراض کیا گیا۔ دفعہ ۳ جائز قرار دی گئی کیونکہ اس کے ذریعہ دیا ہوا اختیار تمیزی بغیر کسی پابندی کے نہ تھا۔ اظہار نامہ کے خلاف یہ کہا گیا کہ عرضی گزار کی کمپنیوں کا من مانی طور سے انتخاب کر لیا گیا تھا تاکہ ان کے ساتھ مخالفانہ اور امتیازی برتاؤ کیا جائے اور عرضی گزار کو پریشانی میں ڈال دیا جائے۔ عدالت نے کہا کہ پارلیمنٹ نے اس ایکٹ کا انتخابی اطلاق کی بابت اختیار تمیزی حکومت کو دیا تھا اور حکومت کو دستیاب معلومات کی بنا پر اور ان پر مبنی اپنی رائے کے مطابق عمل کرنا لازم تھا۔ یہ فرض کر لینا چاہیے کہ جب تک اس کے خلاف ثابت نہ ہو کہ حکومت ایمانداری سے بجا طور سے اور پارلیمنٹ کے قائم کیے ہوئے اصول اور پالیسی کے بموجب عمل کرے گی۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ عرضی دہندگان کی کمپنیوں کی بیان کی ہوئی ماہیت اور خصوصیات ایسی غیر معمولی اور عجیب تھیں کہ ان کی بنا پر واجب اور جائز طور سے ان کو اور ان کی کمپنیوں کا ایک جداگانہ درجہ ہونا متصور کیا جا سکتا تھا۔ ظاہر کیے ہوئے واقعات اس اظہار نامہ کے بموجب دستور ہونے کے قیاس کی تائید کرتے تھے اور یہ عرضی دینے والوں کو قطعی طور سے ثابت کرنا تھا کہ اس قسم کی دوسری کمپنیاں نہیں چھوڑی گئیں اور صرف ان ہی کی کمپنیوں کا انتخاب تحقیقات کے لیے کیا گیا عدالت کی رائے میں وہ اس امر کو ثابت کرنے سے قاصر رہے۔

ریاست جموں و کشمیر بنام بخشی غلام محمد میں جے۔ کے۔ تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کی دفعہ ۳ کے تحت سابق وزیر اعلا کے خلاف تحقیقات کرنے کی غرض سے تقرر کیے ہوئے کمیشن کے جواز پر اعتراض کیا گیا۔ تحقیقات اس امر کے متعلق تھی کہ سابق وزیر اعلا نے اپنے اختیارات کا بےجا استعمال کر کے بہت زیادہ دولت حاصل کر لی۔ تحقیقات کے حکم کے خلاف اعتراض یہ کیا گیا کہ تحقیقات امتیازی تھی کیونکہ کابینہ کے اس کے دیگر ساتھیوں کے خلاف کوئی تحقیقات نہیں کی جا رہی تھی۔ اس عذر کو نامنظور کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ یہ تعجب انگیز امر ہوتا اگر دیگر وزیروں کے خلاف بھی اسی قسم کی تحقیقات کی جاتی کیونکہ یہ نہیں کہا جا سکتا تھا کہ ان وزیروں نے کبھی اپنے اختیارات کا غلط استعمال کر کے دولت حاصل کر لی تھی۔ وزیر اعلا کا بذات خود ایک درجہ تھا اور درجہ بندی کا معقول تعلق ان امور سے تھا جس کے لیے کمیشن قائم کیا گیا۔ لہٰذا امتیاز کیے جانے کا سوال نہیں پیدا ہوتا تھا۔

فیکٹری ایکٹ کی دفعہ ۵ ۸ ریاستی حکومت کو اختیار دیتی ہے کہ وہ اس ایکٹ کا اطلاق کسی اس جگہ پر کرسکتی ہے جہاں سامان بنانے کا عمل کیا جاتا ہو۔ یہ قرار پایا کہ یہ اختیار بغیر کسی پابندی کے نہیں تھا۔ یہ اختیار ایکٹ کی غرض کو مؤثر بنانے کے لیے دیا گیا تھا۔ اختیار دینے کے متعلق ایکٹ کی پالیسی خود ایکٹ سے ہی ظاہر ہوتی تھی۔

آسام غذائی غلہ (لائسنس دینا اور قابو) حکم ۱۹۶۱ میں پانچ ایسے امور درج ہیں جن کو لائسنس دینے والے مقتدر کو لائسنس دینے یا دینے سے انکار کرنے میں لحاظ رکھنا ہے۔ ان میں سے ایک یہ تھا کہ چند حالات میں سہکاری انجمن کو دوسروں پر ترجیح دینا چاہیے۔ یہ فقرہ ناجائز نہیں تھا کیونکہ وہ لازمی اشیا ایکٹ ۵ ۱۹۵ کے مقاصد سے بالکل غیر متعلق نہیں تھا۔ لیکن جب حکومت نے ہدایت جاری کی کہ مقتدر صرف سہکاری انجمنوں کو لائسنس دے تاکہ ان کی اجارہ داری قائم ہو جائے اور اس مقتدر نے اس کے بموجب عمل کیا اس وقت دوسروں کے خلاف امتیاز پیدا ہوا اور یہ دفعہ ۱۴ کے تحت ناقص عمل تھا۔[1]

جسونت سنگھ کے معاملہ میں پاسپورٹ افسر نے عرضی دہندہ کو پاسپورٹ دینے سے انکار کر دیا۔ یہ عمل دفعہ ۱۴ کی خلاف ورزی کرنے والا قرار پایا کیونکہ کوئی قانون نہیں تھا جس کے تحت عملیہ پاسپورٹ جاری کرے۔ اور اس کا جاری کرنا یا نہ کرنا بالکل عملیہ کے اختیار تمیزی پر مبنی تھا۔ سپریم کورٹ نے کہا:۔

> "غیر پابند من مانی اختیار تمیزی کی صورت میں امتیاز اس کی ماہیت سے ہی عیاں ہوتا ہے۔ ایسا اختیار تمیزی واضح طور سے مساوات کے اصول کی خلاف ورزی کرتا ہے کیونکہ اشخاص کے ساتھ برتاؤ میں فرق کرنا عملیہ کے من مانی طور سے انتخاب کرنے پر منحصر ہے۔"

●●

---

1. AIR 1968 SC 306
2. AIR 1967 SC 1836

# باب (۱۴)

# سپریم کورٹ میں اپیل کرنے کی مخصوص اجازت

# اور

# ہائی کورٹ کا انصرامی اختیار

## اپیل کی مخصوص اجازت

## تمہید

دستوری، دیوانی اور فوجداری کے معاملات میں ہائی کورٹوں کے فیصلوں سے اپیل سننے کا سپریم کورٹ کو دفعات ۱۳۲-۱۳۳-۱۳۴ سے عطا کیے ہوئے معمولی اپیلی اختیارِ سماعت کے علاوہ دستور کی دفعہ ۱۳۶ سے سپریم کورٹ کو عطا کیا ہوا ایک مخصوص اپیلی اختیارِ سماعت ہے جو انتظامی قانون کے طلبا کے لیے بہت توجہ طلب معاملہ ہے اس تجویز کے تحت سپریم کورٹ کو اپنے اختیارِ تمیزی کی بنا پر ہند کی عملداری میں کسی عدالت یا ٹربیونل کی کسی معاملے یا امر میں دی ہوئی تجویز صادر کی ہوئی ڈگری یا دیے ہوئے فیصلہ، حکم سزا۔ یا حکم سے اپیل کرنے کی مخصوص اجازت دینے کا اختیار ہے۔ مسلح فوجوں کے متعلق کسی قانون کے تحت تشکیل دی ہوئی عدالت یا ٹربیونل کی دی ہوئی تجویز۔ دیا ہوا فیصلہ حکم سزا یا حکم عدالت کے اختیارِ سماعت سے مستثنا ہے۔

دستور کی اس تجویز کا دائرہ بہت وسیع اور ہمہ گیر ہے اور یہ تجویز سپریم کورٹ کو اپیلوں کی سماعت کے بارے میں مکمل اختیار دیتی ہے۔ ہمارے نقطۂ نظر سے اس تجویز

کا بہت زیادہ اہم پہلو یہ ہے کہ اس میں لفظ "ٹریبونل" استعمال کیا گیا ہے اس کا مطلب یہ ہے کہ سپریم کورٹ ایسے ٹربیونلوں کے فیصلہ وغیرہ سے بھی اپیل سن سکتا ہے جو باضابطہ طور سے عدالتیں نہ کہی جا سکیں۔ سپریم کورٹ کسی بھی ٹربیونل سے اپیل سن سکتا ہے اگرچہ اس قانون میں جس کے تحت وہ عمل کرتا ہو کوئی اپیل کی تجویز نہ بھی ہو۔ مزید یہ کہ چونکہ یہ اختیار دستور نے عطا کیا ہے اس کو عام عملِ قانون سازی کے ذریعہ کم یا پابند نہیں کیا جا سکتا ہے لہذا سپریم کورٹ اس صورت میں بھی اپیل سن سکتا ہے جہاں قانون سازیہ نے کسی ٹربیونل کے فیصلہ کو قطعی اعلان کر دیا ہو۔ مثلاً رائے گڑھ[1] بنام مشرقی ریلوے میں سپریم کورٹ نے ریلوے شرح ٹربیونل کے صادر کیے ہوئے حکم کے خلاف اپیل کی سماعت کی باوجود اس کے کہ ریلوے ایکٹ ۱۸۹۰ کی دفعہ ۴۶ (الف) نے اس ٹربیونل کے فیصلہ کو قطعی اعلان کر دیا تھا۔

جیسا کہ اوپر کہا جا چکا ہے موجودہ انتظامی دور میں عام عدلیہ ترتیب مراتب کے نظام کے باہر بے شمار فیصلہ کرنے والی جماعتیں قائم ہو گئی ہیں اور دفعہ ۱۳۶ کا مقصد ہے کہ سپریم کورٹ ان جماعتوں پر اپیل کی سماعت کے ذریعہ کچھ قابو رکھ سکے۔ چند قوانین نے جن کے تحت یہ جماعتیں قائم ہوئی ہیں ان کے فیصلوں کو قطعی کر دیا ہے اور اس طرح کسی رنج رسیدہ شخص کو عام عدالتوں سے دادرسی پانے کے حق سے محروم کر دیا۔ لہذا ان جماعتوں کی غلطیوں کو درست کرنے کے لیے کوئی ذریعہ ہونا چاہیے اور یہ بہت ہی پسندیدہ امر ہے۔ اگر یہ جماعتیں عدلیہ قابو کی رو سے باہر رکھی جائیں تو بے شمار مطلق العنان چھوٹے چھوٹے مقتدران قائم ہو جائیں گے جو حکومت قانون کے تصور کو ہی مٹا دیں گے۔

ہائی کورٹوں اور سپریم کورٹ کے رٹ کے اختیار سماعت اور دفعہ ۱۳۶ کے تحت سپریم کورٹ کے مخصوص اپیلی اختیارِ سماعت کے ذریعہ انتظامی عمل پر عدالتی قابو کی ایک جامع اسکیم قائم کر دی گئی ہے۔

دفعہ ۱۳۶ کے تحت سپریم کورٹ کا اختیار بہ نسبت دفعہ ۳۲ کے زیادہ وسیع ہے کیونکہ یہ اختیار صرف بنیادی حقوق پر محدود نہیں ہے۔ ایک دیگر نقطۂ نظر سے دفعہ ۱۳۶ کے تحت اختیار بہ نسبت دفعہ ۳۲ کے زیادہ محدود ہے کیونکہ جب کہ دفعہ ۱۳۶ کا اختیار صرف کسی ٹربیونل وغیرہ

---

[1] 525. SC. 1958. A.I.R.

کے متعلق استعمال کیا جا سکتا ہے دفعہ ۳۲ کے تحت اگر کوئی بنیادی حق متاثر ہوتا ہو تو وہ کسی بھی جماعت کے متعلق استعمال کیا جا سکتا ہے۔ دفعہ ۳۲ کے تحت عدالت بظاہر عدالتی مقتدران کے فیصلوں میں مداخلت کرنے میں تامل کرتی ہے۔ لہذا بہتر یہ ہوگا کہ سپریم کورٹ میں دفعہ ۱۳۶ کے تحت آیا جائے۔ دفعہ ۱۳۶ کے تحت سپریم کورٹ کے اختیار سماعت اور دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہائی کورٹ کے رٹ کے اختیار سماعت کے درمیان نمایاں فرق ہے۔ دفعہ ۱۳۶ کے تحت سپریم کورٹ عدالتوں اور ٹربیونلوں سے اپیل سنتا ہے جب کہ دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہائیکورٹ کسی بھی مقتدر پر رٹ جاری کر سکتا ہے خواہ وہ بظاہر عدالتی ہو یا انتظامی۔ اس طرح دفعہ ۲۲۶ دفعہ ۱۳۶ سے زیادہ وسیع ہے۔ لیکن دوسرے نقطۂ نظر سے دفعہ ۱۳۶ دفعہ ۲۲۶ سے زیادہ وسیع ہے کیونکہ جب کہ دفعہ ۱۳۶ سپریم کورٹ کو اپیلی اختیار دیتی ہے دفعہ ۲۲۶ ہائی کورٹ کو صرف رٹ کا اختیار سماعت دیتی ہے۔ سپریم کورٹ ٹربیونل کے فیصلہ میں زیادہ وسیع سطح پر مداخلت کر سکتا ہے بہ نسبت اس سطح کے جس پر ہائی کورٹ رٹ کا اختیار سماعت استعمال کرتے ہوئے ایسے فیصلے میں مداخلت کر سکتا ہے۔ سپریم کورٹ اپیلی اختیار سماعت کے تحت واقعاتی اور قانونی دونوں مسائل پر غور کر سکتا ہے اور وہ دادرسی دے سکتا ہے جو اس کو زیر غور معاملہ کے حالات میں مناسب معلوم ہو۔ رٹ کے اختیار سماعت کے تحت ہائی کورٹ کا اختیار اتنا وسیع دار نہیں ہے۔ وہ واقعاتی مسائل پر نہیں غور کرتا۔ مزید یہ کہ ہائی کورٹ صرف واضح قانونی غلطی پر غور کرتا ہے جب کہ سپریم کورٹ کے لیے دفعہ ۱۳۶ کے تحت ایسی کوئی پابندی نہیں۔ وہ ایسی قانونی غلطی پر بھی غور کر سکتا ہے جو واضح نہ کہی جا سکے۔

## ٹربیونل کیا ہے؟

دفعہ ۱۳۶ کے تحت ٹربیونلوں پر سپریم کورٹ کے اختیار سماعت کے استعمال کے متعلق پہلا سوال یہ ہے کہ "ٹربیونل" کیا ہے؟ سپریم کورٹ نے متعدد فیصلہ کرنے والی جماعتوں کو ٹربیونل قرار دیا ہے اور ان کے فیصلوں سے اپیلیں سنی ہیں، مثلاً: آمدنی ٹیکس ۱۹۶۱ء کے تحت عمل کرنے والا آمدنی ٹیکس اپیلی ٹربیونل صنعتی نزاعات ایکٹ ۱۹۴۷ء کے تحت

---

65.SC. 1955.A.I.R. ۔

مزدوری ٹربیونل۔ نمائندگی عوام ایکٹ ۱۹۵۱ کے تحت سابق میں عمل کرنے والا چناؤ ٹربیونل ریلوے شرح ٹربیونل۔ تارکانِ وطن کی جائیداد کا کسٹوڈین جنرل۔

عدالت نے یہ بھی کہا ہے کہ حکومت ہند بھی جب وہ کسی ایکٹ کے تحت انفصالی اختیار استعمال کرے تو دفعہ ۱۳۶ کی غرض کے لیے وہ ٹربیونل متصور ہوگی۔ لہٰذا کمپنی ایکٹ ۱۹۵۶ کی دفعہ ۱۱۱ (۳) کے تحت جب کسی کمپنی اور اس کے حصّوں کے خریدار کے درمیان حصّوں کی رجسٹری کے متعلق فیصلہ کرنے میں مرکزی حکومت کو عدلیہ طور سے عمل کرنا ہوتا ہے تو یہ قرار پایا کہ وہ ایک ٹربیونل ہے اور اس کے فیصلے سے سپریم کورٹ اپیل سن سکتا ہے۔ اسی طرح مرکزی حکومت ایک ٹربیونل قرار دی گئی جب وہ کسی ریاست کے کان کنی کے لائسنس دینے یا دینے سے انکار کرنے کے حکم سے اپیل سُنے۔ کرایہ کنٹرول ایکٹ کے تحت نگرانی کا اختیار استعمال کرتے وقت ریاستی حکومت بھی ٹربیونل متصور ہوتی ہے اور اس وقت بھی وہ ٹربیونل متصور ہوتی ہے جب وہ پنجاب بہبودی افسران کی بھرتی اور شرائط خدمت قواعد کے قاعدہ ۶ (ب) کے تحت عمل کرتی ہو۔

بہرحال یہ سوال کہ آیا ایک جماعت ، دفعہ ۱۳۶ کی غرض کے لیے ٹربیونل متصور ہوگی یا نہیں دشواریوں سے پر ہے کیونکہ اس امر کو طے کرنے کے لیے کوئی واضح اور جامع اصول ابھی تک نہیں قائم ہوسکا ہے اور عدالتی فیصلے جواب تک ہوئے ہیں معقول نہیں معلوم ہوتے۔ مثال کے طور پر دفعہ ۱۹۰ کے تحت اپیلی اختیار استعمال کرنے والا مرکزی آمدنی بورڈ اور بحری کسٹم ایکٹ ۱۸۷۸ کی دفعہ ۱۹۱ کے تحت اختیار استعمال کرنے والی مرکزی حکومت ٹربیونل قرار

---

ا؎ 188 . SC . 1950 . A . I . R.

۲؎ 520 . SC . 1954 . A . I . R.

۳؎ 525 . SC . 1958 . A . I . R.

۴؎ 77 . SC . 1956 . A . I . R.

۵؎ 1669 . SC . 1961 . A . I . R.

۶؎ 606 . SC . 1960 . A . I . R.

۷؎ 1767 . SC . 1965 . A . I . R.

پائی لیکن کسٹم افسر ٹربیونل نہیں قرار دیا گیا، حالانکہ وہ وہی عدلیہ اختیار استعمال[1] کرتا ہے۔

کسی جماعت کو ٹربیونل متصور کرنے کے لیے پہلا مطلوبہ امر یہ ہے کہ وہ کوئی عدلیہ عمل کرنے والی بظاہر عدالتی جماعت ہونی چاہیے، لیکن اس امر کو طے کرنا ہی ایک دشوار بات ہے۔ ایک جماعت جو بالکل ہی انتظامی یا قانون سازیہ کی ماہیت کی ہو اور کوئی عدلیہ عمل نہ انجام دیتی ہو دفعہ ۱۳۶ کی غرض کے لیے ٹربیونل نہیں ہوسکتی۔ لیکن اس کا یہ مطلب بھی نہیں کہ ہر ایک بظاہر عدالتی جماعت دفعہ ۱۳۶ کی غرض کے لیے ٹربیونل متصور ہوگی۔ اس سوال پر سپریم کورٹ نے چند معاملات میں غور کیا ہے۔ جسونت شوگر ملس بنام لکشمی چندر[2] میں سپریم کورٹ نے طے کیا ہے کہ صنعتی تنازعات ایکٹ کے تحت عمل کرنے والا تصفیہ کنندہ افسر آجر کے کہنے سے کام گران کی ماموری کی شرائط میں تغیر کرنے کی اجازت دینے یا اجازت دینے سے انکار کرنے کا عمل کرنے کی وجہ سے ٹربیونل نہیں ہو جاتا، اگرچہ وہ اس معاملہ میں بظاہر عدالتی طور سے عمل کرتا ہے۔ عدالت نے اس کی مزید تشریح یوں کی کہ ایک ٹربیونل کو علاوہ اس کے کہ وہ عدلیہ طور سے عمل کرنے کا پابند ہو ایسا ہونا چاہیے جس کو حکومت نے تشکیل دیا ہو اور جس پر اپنے عدلیہ عمل کے ایک جز کی انجام دہی کا فرض بھی عائد کر دیا ہو۔ یہ طے کرنے کے لیے کہ آیا ایک مقتدر عدلیہ طور سے عمل کرتا ہے اور شہریوں کے حقوق سے بطور ٹربیونل برتتا ہے ایک خاص دریافت طلب امر یہ ہے کہ آیا اس کو کچھ اختیارات اور لوازمات حاصل ہیں یا نہیں جیسے کہ فریقین کی پیش کی ہوئی نزاعات پر فیصلہ دیدینا۔ عوام کے سامنے اجلاس کرنا۔ گواہان کو حاضر ہونے پر مجبور کرنا اور ان کا حلف پر بیان لینا۔ شہادت کے متعلق بنیادی اصولوں کو اختیار کرنا۔ سزا کے طور سے قید، جرمانہ، ہرجانہ عائد کرنا، یا حکمی یا امتناعی احکام صادر کرنا۔ یہ فہرست تشریحی ہے۔ اگر ان میں سے صرف چند ہی موجود ہوں تو بھی ایک مقتدر جس کا فرض عدلیہ طور سے عمل کرنا ہے، ایک ٹربیونل ہوگا۔ تصفیہ کنندہ افسر کو ان لوازمات اور اختیارات میں سے کوئی بھی حاصل نہیں تھا نہ اس کو ریاست کا عدلیہ اختیار دیا گیا تھا لہٰذا[3] دفعہ ۱۳۶

---

[1] 1740 - SC - 1964 - A.I.R

[2] 1956 - SC - 1950 - A.I.R.

[3] 677 - SC - 1963 - A.I.R.

کی غرض کے لیے وہ ٹربیونل نہیں قرار پایا۔
انجینئرنگ مزدور سبھا بنام ہند سائیکل[1] میں سپریم کورٹ نے صنعتی نزاعات ایکٹ ۱۹۴۷ء کی دفعہ ۱۰ کے تحت مقرر کیے ہوئے ثالث کے فیصلہ سے اپیل کی سماعت کرنے سے انکار کر دیا کیونکہ اس کا تقرر متعلقہ فریقین کے اقرار نامہ کی بنا پر کیا گیا تھا۔ وہ ریاست کا نامزد کیا ہوا نہیں تھا۔ ٹربیونل ہونے کے لیے فیصلہ کرنے کا اختیار کسی قانون یا قانونی اثر رکھنے والے قواعد کے ذریعہ حاصل ہونا چاہیے نہ کہ فریقین کے درمیان کسی اقرار نامہ سے۔
اے۔ سی۔ سی۔ بنام پی۔ این۔ شرما[2] میں اس بات پر زور دیا گیا کہ کسی مقتدر کے ٹربیونل ہونے کی جانچ کا طریقہ یہ ہے کہ آیا وہ ریاست کو حاصل عدلیہ اختیارات کا استعمال کرتا ہے یا نہیں اور عدالت کے جملہ لوازمات یا اختیارات یا ان میں سے چند کی موجودگی یا انکا عدم وجود فیصلہ کن امر نہیں ہے۔ ان لوازمات میں سے چند کا وجود اس امر کو طے کرنے میں صرف مدد کرتا ہے کہ آیا ایسے لوازمات رکھنے والے مقتدر سے استعمال کیے جانے والا اختیار ریاست کا عدلیہ اختیار ہے یا نہیں۔
سپریم کورٹ کے اوپر ذکر کیے ہوئے معاملے میں وضع کیے ہوئے جانچ کے طریقے مبہم اور غیر واضح ہیں۔ ان لوازمات یا اختیارات میں سے کتنے ایک مقتدر کو حاصل ہونے چاہئیں تاکہ وہ ٹربیونل تصور کیا جا سکے، مبہم چھوڑ دیا گیا، کیونکہ عدالت نے کہا ہے کہ ان جملہ لوازمات کا حاصل ہونا ضروری نہیں ہے یہ بات قائم رہتی ہے کہ ٹربیونل کی ماہیت کو بیان کرنے والے بہت سے عدالتی بیانات تکرار بالمعنی یا مبہم ہیں۔ مثلاً اس بات پر اصرار کرنا کہ اس مقتدر کو بظاہر عدالتی ہونا چاہیے اور ساتھ ہی ساتھ اس بات پر اصرار کرنا کہ اس کو ریاست کا عدلیہ اختیار حاصل ہونا چاہیے تکرار بالمعنی معلوم ہوتا ہے کیونکہ ایک مقتدر بظاہر عدالتی کیسے ہو سکتا ہے جب تک اس کو ریاست کا کچھ عدلیہ اختیار نہ حاصل ہو۔ صرف یہی امر کہ ایک مقتدر بظاہر عدالتی ہے اور نزاعات پر فیصلہ دیتا ہے ظاہر کرتا ہے کہ اس کو ریاست کے کچھ عدلیہ اختیارات حاصل ہیں جس کے تحت وہ عمل کرتا ہے۔

---

1. 874. SC. 1963. A.I.R.
2. 1595. SC 1965. A.I.R.

"ریاست کو حاصل شدہ عدلیہ اختیار" کی اصطلاح خود ہی مبہم ہے اور اس کی کوئی واضح تعریف نہیں ہو سکتی۔ کیا عدلیہ اختیار دو فریقوں کے درمیان نزاع کو طے کرنے تک محدود ہے؟ کیا اس کی وسعت اتنی ہے کہ ریاست اور کسی فرد کے درمیان نزاع کا بھی فیصلہ کیا جا سکتا ہے؟ ان مسائل کے بارے میں کیا صورت ہے جن میں اختیار تمیزی اور پالیسی کے سوالات پیدا ہوتے ہوں؟

مزید یہ کہ "عدالت کے لوازمات" پر بہت زور دینے سے یہ معلوم ہوتا ہے کہ یہ طے کرنے کے لیے کہ آیا کوئی مقتدر عدلیہ اختیار رکھتا ہے اس کی ظاہری شکل اور ساخت پر زیادہ استدلال کیا گیا ہے، بجائے اس کے کہ اس کی اندرونی ماہیت پر غور کیا جائے۔ اوپر ذکر کی ہوئی بہت سی نظیروں میں مرکزی حکومت ریاستی حکومت آمدنی کا مرکزی بورڈ وغیرہ ٹربیونل قرار دیے گئے ہیں حالانکہ وہ عدالت کے لوازمات کو ظاہر نہیں کرتے۔

اوپر ذکر کیے ہوئے معاملات میں سپریم کورٹ کے بیانات کا نتیجہ یہ ہوا کہ دفعہ ۱۳۶ کا دائرۂ عمل مبہم ہو گیا۔ زیادہ آسان یہ ہوتا کہ جانچ کا طریقہ یہ ہوتا کہ بظاہر عدالتی ماہیت کا فیصلہ کرنے والا مقتدر دفعہ ۱۳۶ کے دائرۂ عمل میں آجاتا ہے۔ ایک تصفیہ کنندہ افسر اس وجہ سے ٹربیونل نہیں قرار دیا گیا کہ وہ فریقین کے درمیان فیصلہ نہیں کرتا بلکہ راضی نامہ کرواتا ہے حالانکہ وہ حکم صادر کرنے کے قبل فریقین کو سنتا ہے اور بظاہر عدالتی طریقے سے عمل کرتا ہے۔ ایک فیصلہ کرنے والے بظاہر عدالتی مقتدر اور فیصلہ نہ کرنے والے بظاہر عدالتی مقتدر کے درمیان امتیاز کیا جا سکتا ہے لہٰذا دوسری ماہیت کا مقتدر دفعہ ۱۳۶ کی غرض کے لیے ٹربیونل نہ ہوگا۔

صنعتی نزاعات ایکٹ کے تحت ثالث کا معاملہ زیادہ دشوار ہے، اس ایکٹ کی دفعہ ۱۰ (الف) کے تحت ایک ثالث اپنے نفس ماہیت کے لحاظ سے ریاست کے وضع کیے ہوئے ایکٹ سے اپنا اختیار حاصل کرتا ہے اور وہی عمل کرتا ہے جو ایک صنعتی ٹربیونل کرتا ہے۔ (یعنی فیصلہ کرنا نہ کہ راضی نامہ کروانا) وہ بظاہر عدالتی طریقہ کار اختیار کرتا ہے اور قابل پابندی اور قابل نفاذ فیصلہ ثالثی دیتا ہے۔ اس کے اور مزدوری ٹربیونل کے درمیان کوئی بنیادی فرق نہیں ہے۔ فریقین صرف یہ طے کرتے ہیں کہ "کون" بحیثیت ثالث عمل کرے اور کس معاملہ پر فیصلہ دے۔ بجز اس کے وہ متعلقہ ایکٹ کے حدود کے اندر رہتے ہوئے ہی عمل کرتا ہے۔ خود عدالت نے تسلیم کیا ہے کہ اس کی حیثیت ثالثی ایکٹ کے تحت مقرر کیے ہوئے ثالث سے بالاتر ہے۔ لہٰذا

اس کی یہ جملہ خصوصیات اس کو ایک ٹربیونل بنانے کے لیے کافی ہیں۔ نتیجہ یہ ہے کہ عدالت نے جو امتیاز بظاہر عدالتی مقتدرہ اور دفعہ ۱۳۶ کی غرض کے لیے ٹربیونل کے درمیان قائم کیا ہے اس نے پہلے ہی سے پیچیدہ قانون کو اور بھی زیادہ مشکل اور غیر معین بنا دیا ہے۔

جملہ بظاہر عدالتی مقتدران کو ٹربیونل کا درجہ دینے کے کشادہ نظریہ کے علاوہ ایک تنگ نظریہ بھی ہے۔ وہ یہ ہے کہ صرف وہی مقتدران ٹربیونل متصور ہوں جو اُن کے سامنے زیر غور نزاع سے تعلق رکھنے والے محکمہ کے زیر قابو نہ ہوں۔ عدلیہ دماغ کا سب سے زیادہ اہم عنصر جج کے دماغ کا آزادانہ عمل ہے، یعنی وہ ذہنی کیفیت جو اس کو زیر غور نزاع کے متعلق بالکل غیر جانبداری اور غیر طرفداری سے عمل کرنے کی ترغیب دیتی ہے۔ یہ دماغی کیفیت اس وقت پیدا ہوتی ہے جب جج عملیہ کے قابو سے آزاد ہو۔ وہ جماعتیں جو حکومت کے محکمہ کی جز نہ ہوں ایک حد تک اس قسم کا آزادانہ نظریہ اختیار کر سکتی ہیں جو ایک جج اختیار کرتا ہے کیونکہ یہ آزادی ان کو کسی محکمہ کی طرف داری سے یا اس کی پالیسی کو اختیار کرنے سے روکتی ہے۔ سپریم کورٹ نے اس تنگ نظریہ کو اختیار نہیں کیا کیونکہ اس کے اختیار کرنے سے دفعہ ۱۳۶ کا دائرۂ عمل بہت محدود ہو جاتا کیونکہ ایسی آزاد جماعتیں ہند میں بہت ہی کم ہیں۔

## متبادل قانونی دادرسی

دوسری پابندی جو سپریم کورٹ نے اپنے اوپر عائد کر لی ہے یہ ہے کہ وہ کسی ٹربیونل کے فیصلہ سے اپیل قبول نہ کرے گا جب تک اپیل کنندہ نے متعلقہ ایکٹ میں دیے ہوئے متبادل دادرسی حاصل کرنے کے جملہ طریقے کو استعمال کر کے ختم نہ کر دیے ہوں۔ لہذا سپریم کورٹ نے اس متول کو کہ اس کے سامنے آمدنی ٹیکس ٹربیونل کے فیصلہ سے بغیر اس کو ہائی کورٹ کو رجوع کیے براہ راست اپیل میں آنا چاہیے، اچھی نظر سے نہیں دیکھا۔ اسی زمرے میں وہ معاملات آتے ہیں، جہاں آمدنی ٹیکس ٹربیونل کے فیصلہ کو ہائی کورٹ کو رجوع کرنے پر وہاں سے خلاف فیصلہ ہو جانے کے بعد اپیل کنندہ سپریم کورٹ میں ٹربیونل کے فیصلہ کے خلاف نہ کہ ہائی کورٹ کے فیصلہ کے خلاف اپیل کرے اس بنا پر کہ اس کو کچھ نئے عذرات

---

لہ A.I.R 1961. SC 1166 - AIR - 1962. SC - 1326.

لیتے ہیں۔ عام طور سے سپریم کورٹ ایسی اپیلوں کی سماعت نہیں کرتا کیونکہ اس کا مطلب یہ ہوگا کہ ہائی کورٹ سے پہلو بچایا جا سکتا ہے اور ہائی کورٹ اور سپریم کورٹ کے ایک دوسرے سے غیر مطابق فیصلے ہو سکتے ہیں[1]۔

لیکن تبادل دادرسی کا قاعدہ بے لوچ نہیں ہے۔ عدالت مخصوص حالات میں اس قاعدہ کو نظرانداز کر سکتی ہے۔ مہادیال[2] پریم چندر بنام سی۔ٹی۔او (بکری ٹیکس افسر) میں اپیل کرنے والے نے جملہ دادرسی کے ذریعے ختم نہیں کیے تھے پھر بھی سپریم کورٹ نے بکری ٹیکس افسر کے فیصلے کے خلاف اپیل کی سماعت کی۔ اس کی ایک وجہ یہ تھی کہ فریقین نے یہ عذر عدالت میں نہیں لیا تھا مگر زیادہ اہم وجہ یہ تھی کہ تشخیص کرنے والے افسر نے خود اپنا دماغ نہیں لگایا تھا بلکہ اپنے بالا افسر کی ہدایت پر ہی عمل کیا تھا اور اپیل کرنے والے کو اس بالا افسر کے دیے ہوئے وجوہ سے مطلع نہیں کیا تھا نہ اس کو ان کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا موقعہ دیا گیا تھا۔

اسی طرح دھاکیشوری لی[3] کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے اپیل سنی کیونکہ آمدنی ٹیکس ٹریبونل نے ہائی کورٹ کو اس معاملہ کو بھیجنے سے انکار کر دیا اور جب زیر تشخیص شخص ہائی کورٹ میں گیا تو ہائی کورٹ نے بھی اس معاملہ کو رجوع کرنے کا حکم دینے سے انکار کر دیا۔ سپریم کورٹ نے اپیل کی سماعت اس بنا پر کی کہ قدرتی انصاف کی خلاف ورزی ہوئی تھی۔ بلدیو سنگھ[4] کے معاملہ میں بھی سپریم کورٹ نے اپیل سنی اس بنا پر کہ اپیل کرنے والے نے صرف ایک دن کی ایسی تاخیر کی وجہ سے جو اس کے اختیار سے باہر تھی ہائی کورٹ کو معاملہ پر رجوع کروانے کی دادرسی کھو دی تھی۔

پی۔ ڈی بشریا کے معاملہ میں مزدوری ٹریبونل کے فیصلہ پر اپیل کنندہ نے ہائی کورٹ میں رٹ کے ذریعہ اعتراض کیا۔ ہائی کورٹ نے اس رٹ کو سرسری طور سے خارج کر دیا۔ تب اپیل کنندہ نے مزدوری ٹریبونل کے فیصلہ کے خلاف سپریم کورٹ میں اپیل کی اعتراض یہ کیا گیا کہ اس کو ہائی کورٹ کے فیصلہ سے اپیل کرنا چاہیے۔ سپریم کورٹ نے اس اعتراض کو نامنظور کر دیا

---

1. 248. Sc. 1959. AIR - 814. Sc. 1966 - AIR
2. 667. Sc. 1958. AIR
3. 65. Sc. 1955. AIR
4. 936. Sc. 1961. AIR

یہ کہتے ہوئے کہ ہائیکورٹ کا فیصلہ سرسری تھا اور معلوم نہیں ہو سکتا تھا کہ کن وجوہ پر وہ فیصلہ دیا گیا اور یہ کہ دریاؤں کے معاملے میں قائم کیے ہوئے فیصلہ ماقبل کے اصول کا اس معاملے پر اطلاق نہیں ہوتا۔ مزید یہ کہ دفعہ ۱۳۶ کا دائرہ دفعہ ۲۲۶ کے دائرے سے زیادہ وسیع ہے۔ دفعہ ۱۳۶ کے تحت واقعاتی اور قانونی دونوں اقسام کے مسائل پر غور کیا جا سکتا ہے۔ اس کے تحت اپیل کا تیا ہو سکتی ہے اگرچہ (CERTEVRARI) کی رٹ نہ بھی جاری کی جاسکے۔ کیونکہ اس معاملے میں ایک اہم قانونی مسئلہ پیدا ہوتا تھا، لہٰذا وہ اپیل قبول کی گئی اور اس کی سماعت کی گئی۔ صورت دیگر ہوتی اگر ہائی کورٹ نے مدلل فیصلہ دیا ہوتا۔ ایسی صورت میں اپیل ہائیکورٹ کے فیصلے سے ہی کی جاتی نہ کہ ٹربیونل کے فیصلے سے۔

دفعہ ۱۳۶ کے تحت اپیل کرنے والے کے لیے یہ لازم امر نہیں ہے کہ وہ دفعہ ۲۲۶ کے تحت دادرسی کا ذریعہ پہلے استعمال کرلے۔ اسکی وجہ یہ ہے کہ دفعہ ۱۳۶ اکسی ٹربیونل کے فیصلہ کے خلاف اختیارِ تمیزی پر مبنی اپیلی اختیارِ سماعت عطا کرتی ہے۔ اور یہ اختیار کسی ایسی پابندی کے تابع نہیں ہے کہ اس کے استعمال کیے جانے کے پہلے متعلقہ شخص کو جملہ دیگر دادرسی کے ذرائع استعمال کر لینے چاہئیں۔ مگر کسی قانونی دادرسی کے وجود کی وجہ سے سپریم کورٹ اپیل کی مخصوص اجازت دینے سے انکار کر سکتا ہے۔ لیکن دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہائی کورٹ کا اختیار بھی اختیارِ تمیزی پر مبنی ہے، لہٰذا دفعہ ۱۳۶ کے تحت کوئی اپیل اس وجہ سے خارج نہیں کی جا سکتی کہ دفعہ ۲۲۶ کے تحت دادرسی نہیں حاصل کی گئی۔[1]

## سپریم کورٹ میں اپیل کے لیے موجبات

اس موضوع پر کہ سپریم کورٹ کن موجبات کی بنا پر اپیل کی سماعت کرے متعدد معاملات میں غور کیا گیا ہے لیکن اس کے بارے میں کوئی عام اصول قائم کرنا ممکن نہیں ہے۔ عدالت کا نظریہ دو خاص حالات سے متاثر ہوا ہے۔ اول: دفعہ ۱۳۶ کے تحت عدالت کا اختیار غیر معمولی اور اختیارِ تمیزی پر مبنی ہے۔ لہٰذا اس کو غیر معمولی حالات میں استعمال کرنا چاہیے۔ دوئم: اس کا استعمال کرنا چاہیے جب بھی انصاف کرنے میں کوتاہی کی گئی ہو۔ آیا غیر معمولی

---

1. 1047-SC-1966-A.I.R.

حالات کا وجود ہے یا نہیں، ہر معاملہ کے واقعات پر منحصر ہے ان حالات کی تفصیل بیان کرنا ممکن نہیں ہے۔

دھاکیشوری کاٹن ملس[1] کے معاملے میں اس موضوع پر سپریم کورٹ نے کہا ہے:۔

"دستور کی دفعہ ۱۳۶ کے ذریعہ سپریم کورٹ کورٹ کو حاصل اختیار تمیزی پر مبنی اختیار سماعت کے استعمال پر پابندیوں کو واضح اور معین طور سے بیان کرنا ممکن نہیں ہے۔ یہ پابندیاں جو بھی وہ ہوں خود اس اختیار سماعت کی نوعیت اور ماہیت میں معنوی طور سے پائی جاتی ہیں کیونکہ یہ غیر معمولی اور بہت اہمیت رکھنے والا اختیار ہے اس کو کمی اور احتیاط کے ساتھ اور صرف مخصوص اور غیر معمولی حالات[2] میں استعمال کرنا چاہیے۔ اس کے آگے اس اختیار کو کسی معین اصول کے ذریعہ پابند کرنا ممکن نہیں۔"

اگر کوئی درخواست دہندہ غیر معمولی حالات نہ ظاہر کر سکے تو عدالت اپیل کی مخصوص اجازت دینے سے انکار کر دے گی۔

اگرچہ دفعہ ۱۳۶ کے تحت عدالت کا اختیار وسیع اور ناقابل تعین ہے پھر بھی ٹربیونلوں کے فیصلوں کو درست کرنے کی غرض سے اس کی مداخلت کی شرط ما قبل مندرجہ ذیل زمروں کے تحت لائی جا سکتی ہیں۔[3]

(۱) ٹربیونل نے اس کو غیر قانون سے دیے ہوئے اختیار سے تجاوز کرتے ہوئے عمل کیا یا ظاہری اختیار کو استعمال کرنے سے قاصر رہا۔

(۲) ٹربیونل نے غیر قانونی عمل کیا۔[4]

(۳) قانون کے متعلق کوئی غلطی[5] کی ہوگی۔

(۴) ٹربیونل نے فلسفۂ قانون کے تسلیم شدہ[6] اصولوں کا غلط اطلاق کیا۔

---

[1] A.I.R. 1955. SC. 65.

[2] A.I.R. 1955. SC. 231.

[3] A.I.R. 1955. SC. 425.

[4] A.I.R. 1954. SC. 202. [5] A.I.R. 1955. SC. 610.

(۵) ٹربیونل کے حکم کا غلط[1] ہونا۔

(۶) ٹربیونل نے قدرتی انصاف کے اصولوں کے خلاف عمل کیا۔ یا معاملہ پر اس طرح عمل کیا جس سے بے انصافی ہونے کا احتمال ہو۔ یعنی اس کے فریق کی سماعت نہیں کی یا اس کی شہادت قلم بند کرنے سے انکار کر دیا یا من مانی اور مطلق العنان طور سے عمل کیا یا اہل معاملہ کے ساتھ منصفانہ برتاؤ نہیں کیا۔

اوپر دیے ہوئے زمروں کے موجبات جامع نہیں ہیں بلکہ تمثیلی ہیں۔ عموماً دفعہ ۱۳۶ کے تحت سپریم کورٹ کے عمل کی خاص غرض اور اس کا خاص مقصد یہ ہوتا ہے کہ ٹربیونلوں کو بے انصافی کے ارتکاب کرنے سے روکے۔ لہٰذا اپیل کی مخصوص اجازت اس وقت بھی دی جا سکتی ہے جب ٹربیونل کے فیصلے سے کوئی اہم قانونی مسئلہ پیدا ہوتا ہو یا جب اس کا فیصلہ غیر معقول ہو یا ضروری متعلقہ امور پر نہ غور کرنے کی وجہ سے دیا گیا ہو[2]۔

عام طور سے واقعات پر کسی ٹربیونل کے فیصلہ کی معقولیت یا درستی کے خلاف دفعہ ۱۳۶ کے تحت اپیل میں اعتراض کرنے کی اجازت نہیں دی جاتی ہے۔ یہ بحث نہیں قبول کی جاتی کہ واقعات پر فیصلہ غلط ہے یا زیر غور ٹربیونل نے شہادت کی جانچ نہیں کی[3]۔ ایسے فیصلوں کی بابت عدالت کا یہ نظریہ رہا ہے کہ وہ دیکھے کہ آیا معقول اور غیر جانب دار اشخاص پر مشتمل ٹربیونل عدلیہ طور سے ایسا فیصلہ کر سکتا تھا یا نہیں[4]۔

لہٰذا ایسے فیصلہ میں عدالت صرف غیر معمولی حالات میں مداخلت کرتی ہے مثلاً جب فیصلہ کی تائید میں کوئی بھی قانونی شہادت[5] نہ ہو یا فیصلہ غیر متعلقہ امور پر غور کر کے دیا گیا ہو[6]۔ یا ٹربیونل نے دو طرفی بات کہی ہو اور اس کا نتیجہ اندرونی اختلاف ہوں[7] یا فیصلہ محض قیاس

---

[1] 170. SC. 1955. A.I.R. 65. SC. 1955. A.I.R

[2] 895. SC. 1961. A.I.R

[3] 440. SC. 1954. A.I.R.

[4] 686. SC. 1954. A.I.R.

[5] 411. SC. 1954. A.I.R.

[6] 271. SC. 1954 A.I.R.

[7] 95. SC. 1951. A.I.R.

پر مبنی ہو اور ایسا ہو جس کی اُسی مواد کی بنا پر کوئی معقول شخص عدلیہ طور سے تائید نہ کر سکے[1] فیصلہ خلاف عمل ہو[2] یا ریکارڈ پر شہادت سے غیر مطابق ہو[3] یا جب متعلقہ شہادت کو نظر انداز کر دیا گیا ہو یا جب ٹربیونل نے فیصلہ کو جزاً متعلقہ اور جزاً غیر متعلقہ امور پر مبنی کیا ہو یا جزاً شہادت پر اور جزاً قیاس ظن اور شبہ پر مبنی کیا ہو (ایسی صورت میں قانونی مسئلہ پیدا ہوتا ہے اور عدالت اس پر غور کر سکتی ہے[4])۔ قانون اور واقعات کے مخلوط مسئلہ میں عدالت مداخلت کر سکتی ہے اگر ٹربیونل نے قانون کی بابت غلط رائے قائم کی ہو[5]

سپریم کورٹ کسی عذر کو پہلی بار اپنے سامنے لیے جانے کی اجازت نہ دے گی اگر اس کو ہائی کورٹ یا ٹربیونل کے سامنے نہ لیا گیا ہو[6]

لیکن اگر بنایا ہوا عذر کوئی قانونی مسئلہ ہو جو تسلیم شدہ واقعات سے پیدا ہوتا ہو تو اسکو لینے کی اجازت دی جا سکتی ہے[7]

کسی متعلقہ قانون کے تحت آنے والے کسی ٹربیونل کے اختیار تمیزی میں سپریم کورٹ عام طور سے مداخلت نہیں کرتا ہے[8] لیکن مخصوص حالات میں یعنی جب ٹربیونل نے اختیار تمیزی اس غلط فہمی کی بنا پر نہ استعمال کیا ہو کہ اس کو ایسا اختیار نہیں حاصل تھا تو مداخلت کر سکتا ہے[9] اگر ٹربیونل نزاع کی بجا طور سے تفتیش نہ کرے اور اس کو واقعات کی بنا پر نہ طے کرے تو عدالت اس حکم کو منسوخ کر کے اس معاملے کو پھر ٹربیونل کے پاس واقعات پر فیصلہ دینے کے لیے بھیج سکتی ہے[10]

---

[1] A.I.R. 1954. SC. 686.

[2] A.I.R. 1957. SC. 242.

[3] A.I.R. 1958. SC. 1012.

[4] A.I.R. 1955. SC. 271.

[5] A.I.R. 1971. SC. 794.

[6] A.I.R. 1961. SC. 647.

[7] A.I.R. 1961. SC. 647.

[8] A.I.R. 1953. SC. 437.

[9] A.I.R. 1955. SC. 425.  [10] A.I.R. 1971. SC. 704.

# ٹربیونلوں پر ہائیکورٹ کا انصرامی اختیار

دستور کی دفعہ ۲۲۷ (۱) کے تحت ہر ایک ہائی کورٹ کو اپنے علاقائی اختیارِ سماعت کے اندر جملہ عدالتوں اور ٹربیونلوں پر انصرامی اختیار حاصل ہے۔ بجز ان عدالتوں کے جو مسلح افواج کے متعلق کسی قانون کے تحت تشکیل دی گئی ہوں۔ اس اختیار میں مندرجہ ذیل اختیارات شامل ہیں؛ ایسی عدالتوں سے کیفیت ناموں کو طلب کرنا، عام قواعد وضع کرنا اور جاری کرنا اور ایسی عدالتوں کے معمول اور کارروائی کی ضابطہ بندی کرنے کے لیے فارم مقرر کرنا۔ اور ایسے فارم مقرر کرنا جن کے بموجب کتابیں/اندراجات اور حسابات ایسی عدالتوں کے افسران رکھیں۔

اس انصرامی اختیار کا اطلاق ان عدالتوں اور ٹربیونلوں پر نہ صرف انکے انتظامی بلکہ ان کے عدلیہ طور پر بھی ہوتا ہے۔ ۱؎

ایک لحاظ سے یہ اختیار اس اختیار سے زیادہ وسیع ہے جو ہائی کورٹ کو دفعہ ۲۲۶ کے تحت دیا گیا ہے۔ دفعہ ۲۲۶ کے تحت CERTE. RARI کی رٹ جاری کرنے کے اختیار کے ذریعہ ہائی کورٹ کسی ٹربیونل کے فیصلہ کو رد کر سکتا ہے مگر دفعہ ۲۲۷ کے تحت وہ اس سے زیادہ بھی کچھ کر سکتا ہے وہ اس معاملہ میں ٹربیونل کو ہدایت بھی جاری کر سکتا ہے مگر دفعہ ۲۲۷ کے تحت ہائی کورٹ بطور اپیلی عدالت نہیں عمل کرتا۔ اس کا مقصد یہ رہتا ہے کہ ٹربیونلوں کو ان کے اختیار سماعت کے حدود کے اندر رکھے۔ اور اس اختیار کو ان کے واقعاتی یا قانونی فیصلوں کو درست کرنے کے لیے نہ استعمال کرے۔ دفعہ ۲۲۷ کے تحت ہائی کورٹ عموماً مداخلت کرے گا اگر ٹربیونل من مانی طور سے عمل کرے۔ یا وہ اس عمل کو کرنے سے انکار کر دے جس کا کرنا اس پر لازم ہے۔ اور اس طور پر قانون سے حاصل شدہ اپنے اختیار کا استعمال نہ کرے یا اگر وہ اپنے اختیار سے تجاوز کر جائے یا وہ قدرتی انصاف کے خلاف عمل کرے یا اس کا فیصلہ کسی بھی شہادت پر مبنی نہ ہو یا دیگر طور سے خلافِ عمل ہو یا ریکارڈ سے واضح طور سے ظاہر ہونے والی کوئی قانونی غلطی ہو۔ ۲؎

اگر کسی مقتدر نے اپنے اختیار تمیزی کا استعمال عدلیہ طور سے کیا ہے تو ہائی کورٹ اس میں مداخلت نہ کرے گا۔ ہائی کورٹ اس صورت میں مداخلت کرے گا جب اختیار تمیزی

---

۱؎ 215. SC. 1954. A.I.R.

۲؎ 114. SC. 1963. A.I.R – 137. SC. 1961. A.I.R.

کا استعمال من مانی طور سے خلاف عمل اور اختیار سے تجاوز کرتے ہوئے کیا گیا ہو۔ عدالت صرف اس وجہ سے مداخلت نہ کرے گی کہ اس کی رائے اس مقتدر کی رائے سے مختلف ہے[1]۔ عدالت دوبارہ شہادت کی جانچ نہ کرے گی اگر ٹربیونل نے اس کی جانچ کرکے واقعات پر فیصلہ دیا ہو[2]۔ عملی طور سے جو دفعہ ۲۲۶ کے تحت CERTEORARI کی رٹ جاری کرنے کے وجوہ ہیں وہی دفعہ ۲۲۷ کے تحت مداخلت کے ہیں۔

اگرچہ دفعہ ۲۲۶ اور دفعہ ۲۲۷ کا دائرۂ عمل قریب قریب ایک ہی ہے مگر ایک لحاظ سے دفعہ ۲۲۷ کے تحت ہائیکورٹ کا اختیار دفعہ ۲۲۶ کے تحت اختیار سے کم ہے جب کہ پہلا صرف عدالتوں اور ٹربیونلوں کے متعلق استعمال کیا جاسکتا ہے۔ اور دوسرے کا اطلاق انتظامی مقتدران پر بھی ہوتا ہے۔ دفعہ ۲۲۷ کے تحت ہائی کورٹ خود اپنے ہی انتخاب پر مداخلت کرسکتا ہے مگر دفعہ ۲۲۶ کے تحت وہ کسی شخص کی درخواست پر عمل کرتا ہے۔

دونوں دفعات کے درمیان کچھ اختلاف کے باوجود دفعہ ۲۲۷ کے وضع کرنے کی کوئی خاص وجہ نہیں معلوم ہوتی ہے۔ جہاں تک انتظامی مقتدران کا تعلق ہے۔ سیروی (SERVi) نے کہا ہے "یہ نتیجہ نکالے بغیر نہیں رہا جاسکتا کہ دفعہ ۲۲۶ کی اہمیت کا پورا اندازہ نہیں لگایا گیا، کیونکہ وہ دفعہ کسی شخص جماعت یا مقتدر پر بہت وسیع انصرامی اختیار دیتی ہے اور مناسب حالات میں حکومت پر بھی اور یہ کہ ہائی کورٹ کو دفعہ ۲۲۷ کے تحت دیا ہوا انصرامی اختیار نسبتاً زیادہ تنگ ہے کیونکہ وہ صرف عدالتوں اور ٹربیونلوں تک محدود ہے"[3]۔

اگر کوئی ہائیکورٹ اپنے انصرامی اختیار کو استعمال کرنے سے انکار کردے تو سپریم کورٹ خود اپنے انتخاب پر یا اپیل میں اس اختیار[3] کو استعمال کرسکتا ہے، ہائیکورٹ دفعہ ۲۲۷ کے تحت اس صورت میں اختیار استعمال کرسکتا ہے جب کسی مقتدر کے فیصلہ کو قطعی اور آخری بھی قرار دیدیا گیا ہو[4]۔

●●

---

[1] A.I.R. 1960 . SC . 261

[2] A.I.R. 1963 . SC . 404

[3] A.I.R. 1957 . SC . 612

[4] A.I.R. 1968 . SC . 1451

# باب نمبر ۱۵

# قانونی عدالتی دادرسیاں

دستور کی دفعات ۳۲۔ ۱۳۶۔ ۲۲۶۔ اور ۲۲۷ میں درج دادرسیوں کے علاوہ اکثر موضوعہ قوانین بھی متعلقہ شخص کو انتظامیہ کے خلاف عدالت کے ذریعہ دادرسی حاصل کرنے کا طریقہ کار تجویز کرتے ہیں۔ اس کے بہت سے طریقے ہو سکتے ہیں جیسے عدالتوں کو انتظامیہ کے خلاف معاملات کو نالش کے ذریعہ فیصلہ کرنے کا اختیار دیا جاسکتا ہے یا ان کو رجوع کیے جانے پر انتظامی کارروائی میں پیدا ہونے والے قانونی مسائل کو فیصل کرنے کا اختیار دیا جا سکتا ہے۔ یا ان کو کسی انتظامی یا بظاہر عدالتی مقتدر کے فیصلہ سے اپیل سننے کا اختیار دیا جا سکتا ہے۔ اس باب میں ان اقسام کی چند دادرسیوں پر غور کیا جائے گا۔

## عام دیوانی دادرسی

کسی شخص کو اپنے قانونی حق کو نافذ کروانے کے متعلق عام اور پرانا طریقہ دادرسی حاصل کرنے کا عدالت مجاز میں دیوانی نالش دائر کرنے کے ذریعہ ہے اگرچہ دستور کے ذریعہ رٹ کا نظام قائم کیے جانے کے بعد اس طریقہ کار کی قدر کچھ کم ہو گئی ہے پھر بھی اگر کوئی چاہے تو اس عام طریقہ کو اختیار کر کے دادرسی حاصل کر سکتا ہے یا اس وقت استعمال کر سکتا ہے جب رٹ کے ذریعہ دادرسی ملنا ممکن نہ ہو۔ مثال کے طور پر کسی دیوانی ذمہ داری کے تحت ادائیگی زر یا ہرجانہ کے مطالبہ کے متعلق رٹ نہیں دائر کی جاسکتی اور ان معاملات کا فیصلہ دیوانی نالش کے ذریعہ ہی کیا جا سکتا ہے۔ نالش کو اس صورت میں بھی رٹ پر ترجیح دی جا سکتی ہے جب انتظامیہ کے

خلاف کسی مطالبہ میں فریقین کی پیش کی ہوئی شہادت کی بنا پر واقعاتی فیصلہ کرنا ہو تو رٹ کی کارروائی میں ایسے معاملہ کو قبول کرنے میں ہائی کورٹ کو بہت تامل ہوتا ہے۔

کسی شخص کو دیوانی نالش دائر کرنے کے لیے ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۹ تجویز کرتی ہے۔ عدالتوں کو دیوانی ماہیت کی جملہ نالشات کی سماعت کرنے کا اختیار ہے۔ بجز ان نالشات کے جو واضح یا معنوی طور سے ان کے اختیار سماعت کے دائرہ سے خارج کر دی گئی ہوں۔ اگر ایسی ممانعت نہ ہو تو عام قاعدہ یہ ہے کہ اگر کسی قانونی حق کا ادعا کیا گیا ہو یا اس کی خلاف ورزی کی گئی ہو تو بنائے دعوی پیدا ہو جاتی ہے اور عدالتیں ایسی نالش کو بہ غرض سماعت قبول کریں گی۔ کوئی موضوعہ قانون انتظامیہ کے خلاف کسی نالش کی سماعت کی واضح یا معنوی طور سے ممانعت کر سکتا ہے۔ مزید یہ کہ حکومت کے خلاف فعل بے جا (Tort) یا نقض معاہدہ کی بنا پر ہرجانہ کی نالش اگرچہ دفعہ ۹ کے تحت دائر کی جا سکتی ہے مگر وہ چند پابندیوں کے تابع ہے جن کا ذکر آگے کیا جائے گا۔ اگر ایسی کوئی ممانعت نہ ہو تو انتظامیہ کے خلاف نالش دائر کر کے دادرسی حاصل کی جا سکتی ہے۔ مثلاً کسی قانونی غلطی کی وجہ سے ادا کیے ہوئے بکری ٹیکس کی واپسی کے لیے نالش دائر کی جا سکتی ہے[1]۔

کئی صورتوں میں جب انتظامیہ نے کسی شخص کے خلاف بے جا عمل کیا ہو تو ممکن ہے کہ ہرجانہ مناسب دادرسی نہ ہو۔ ایسی صورت میں متعلقہ شخص یہ چاہے گا کہ انتظامیہ کو بموجب قانون عمل کرنے پر مجبور کیا جائے تاکہ وہ مضرت رساں عمل نہ کرے۔ اس غرض کو حاصل کرنے کے لیے دادرسی مخصوص ایکٹ ۱۹۶۳ (Specific Relief) کے تحت حکم امتناعی یا استقرار کی نالش کے ذریعہ مناسب دادرسی مل سکتی ہے۔ ان دادرسیوں کا ذکر آگے کیا جائے گا۔

یہاں ذکر کی ہوئی دادرسیاں خاص طور سے نجی قانون کی دادرسیاں ہیں جن سے پبلک قانون کے دائرہ میں بھی کام لیا جاتا ہے۔ مگر آج کل وہ دستور کی دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ کی وجہ سے زیادہ کارآمد نہیں رہ گئی ہیں۔

## چند موضوعہ قوانین کے تحت مخصوص دادرسیاں

مذکورہ بالا عام دادرسیوں کے علاوہ کسی شخص پر کوئی مخصوص وجوب عاید کرنے

---

[1] AIR - 1964 - Sc - 1871

والا یا کسی مقتدر کو اختیار عطا کرنے والا ایکٹ عدالت کے اختیار سماعت سے کسی غرض کے لیے کارروائی کے کسی مرحلہ پر کام لینے کی غرض سے خود اپنے طریقہ کار کی تجویز کر سکتا ہے۔ مثال کے طور پر حصول آراضی ایکٹ ۱۸۹۴ کی دفعہ ۱۸ کے تحت کوئی شخص جس کی آراضی حاصل کر لی گئی ہو اور جس نے اس کے لیے معاوضہ کے فیصلہ کو تسلیم نہ کیا ہو کلکٹر کو درخواست دے سکتا ہے کہ اس کا معاملہ عدالت کو فیصلہ کے لیے رجوع کر دیا جائے۔ وہ مختلف اقسام کے اعتراضات کی بنا پر اس حق کا ادعا کر سکتا ہے۔ جب کلکٹر اس معاملہ کو عدالت کو رجوع کر دے تو وہ معاملہ عدلیہ شکل اختیار کر سکتا ہے۔ کلکٹر کے مقرر کیے ہوئے اور طلب کیے ہوئے معاوضہ کے درمیان کسی رقم کو عدالت بطور معاوضہ دلا سکتی[۱] ہے۔ سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ جب بھی کوئی درخواست رجوع کرنے کی دی جائے تو کلکٹر کو رجوع کرنا لازم ہے جب تک اس کو نامنظور کرنے کی کوئی خاص وجہ نہ ہو مثلاً اس کا بیرون[۲] میعاد ہونا۔ لہٰذا اگر کلکٹر ایسی درخواست کو نامنظور کر دے تو متعلقہ شخص ہائی کورٹ میں دفعہ ۲۲۶ کے تحت کلکٹر کو اپنا قانونی فرضِ انجام دینے پر مجبور کرنے کے لیے (Mandamus) کی رٹ دائر کر سکتا ہے۔

دلی کارپوریشن ایکٹ کی دفعہ ۱۶۹ (۱) تجویز کرتی ہے کہ اس ایکٹ کے تحت کسی ٹیکس کے عاید کرنے یا اس کی تشخیص کرنے کے خلاف اپیل دلی کے ضلع جج کو کی جا سکتی ہے۔ اس کی دفعہ ۱۶۹ (۲) کے تحت وہ عدالت کسی قانونی مسئلہ کو ہائی کورٹ کو رجوع کر سکتی ہے۔

چند موضوعہ قوانین قانونی مسئلہ پر عدالتی نظرثانی کا محدود اختیار دیتے ہیں۔ عام طور سے استعمال کیے جانے والا فارمولا یہ ہے کہ متعلقہ مقتدر کو قانونی مسئلہ کو عدالت کو عموماً ہائی کورٹ کو، رجوع کرنے کا اختیار دے دیا جاتا ہے۔ چند معاملات میں ہائی کورٹ کو اختیار دے دیا جاتا ہے کہ وہ کسی مقتدر کو مجبور کرے کہ اس کو قانونی مسئلہ کو رجوع کیا جائے۔ اس کی ایک مثال اسٹامپ محصول ایکٹ ۱۸۹۹ ہے جس کی دفعہ ۵ کے تحت اعلا کنٹرولنگ آمدنی مقتدر کسی معاملہ کو بیان کر کے اپنی رائے کے ساتھ ہائی کورٹ کو رجوع کر سکتا ہے۔ اس کی تشریح کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ یہ تجویز بڑی ذمہ داری قائم کرتی ہے یا اس میں ذمہ داری شامل ہے اور چند حالات میں متعلقہ اشخاص بھی رجوع کرنے کا مطالبہ

---

۱- 1873. Sc. 1959. AIR

۲- 304. Sc. 1956. AIR

کر سکتے ہیں[1]۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ متعلقہ مقتدر کا فرض ہے کہ جب کسی پیچیدہ دستاویز کی تعبیر کا سوال اٹھے تو اس کو عدالت کو رجوع کرے۔ اگر وہ ایسا کرنے سے باز رہے تو عدالت اس کو رجوع کرنے کا حکم صادر کر سکتی ہے۔ اس سے یہ معلوم ہوتا ہے کہ اگرچہ ایکٹ صرف مقتدر کو رجوع کرنے کا اختیار دیتا ہے عدالتی تعبیر کے ذریعہ اس ذمہ داری نے فرض کی صورت اختیار کر لی۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ رجوع کروانے کے لیے کسی درخواست کی ضرورت نہیں بلکہ مقتدر کو خود بغیر کسی درخواست کے ایسے معاملہ کو رجوع کرنا لازم ہے[2]۔ مزید یہ کہ دفعہ ۵ کے تحت معاملہ اس وقت رجوع کیا جا سکتا ہے جب معاملہ زیر سماعت ہو۔ ختم ہونے اور قطعی حکم صادر کرنے کے بعد نہیں۔ لیکن ہائی کورٹ کے رٹ کے اختیار پر ایسی کوئی پابندی نہیں[3] ہے۔ وہ قطعی حکم صادر کیے جانے کے بعد بھی رٹ جاری کر سکتا ہے۔ سروپ سنگھ کے معاملہ میں مقتدر نے ایک دستاویز کی بنا پر ۳۰۰۰ اسٹامپ محصول اور اسی قدر تاوان عائد کر دیا سوال یہ تھا کہ وہ دستاویز ہبہ ہے یا نہیں۔ ہائی کورٹ میں رٹ دائر کرنے پر عدالت نے حکم دیا کہ مقتدر دفعہ ۵ کے تحت معاملہ بیان کر کے اپنی رائے کے ساتھ رجوع کرے۔

رجوع کرنے کی ایک بہت موزوں مثال آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۶۱ میں ملتی ہے۔ کیونکہ اس قسم کا رجوع کرنے کا طریقہ دیگر ٹیکس کے متعلق قوانین میں بھی پایا جاتا ہے اس کو کچھ تفصیل سے بیان کیا جا رہا ہے۔

اس ایکٹ کی دفعہ ۲۵۶ تجویز کرتی ہے کہ ٹربیونل کے حکم کے ملنے کے ۶۰ یوم کے اندر آمدنی ٹیکس کمشنر یا زیر تشخیص شخص ٹربیونل کو حکم سے پیدا ہونے والے قانونی مسائل کو ہائی کورٹ کو رجوع کرنے کی درخواست دے سکتا ہے۔ ایسی درخواست کے ملنے کے ۱۲۰ یوم کے اندر ٹربیونل معاملہ کو بیان کر کے ہائی کورٹ میں اپیل دائر کر سکتا ہے اور ہائیکورٹ ٹربیونل کو معاملہ بیان کر کے رجوع کرنے کا حکم صادر کر سکتا ہے۔

اس طریقہ کار کی چند خامیوں پر توجہ دینا چاہیے۔ پہلی یہ ہے کہ صرف قانونی مسئلہ رجوع

---

[1] 218-Sc-1950-AIR

[2] 219-Del-1968-AIR

[3] 21-Mad-1960-AIR

[4] 21-Mad-1960-AIR

کیا جا سکتا ہے۔ اس کا مطلب یہ ہے کہ واقعات پر ٹربیونل ہی قطعی مقتدر ہے۔ دوئم۔ یہ کہ صرف وہی قانونی مسائل رجوع کیے جا سکتے ہیں جو ٹربیونل کے حکم سے پیدا ہوتے ہوں۔ اس کا مطلب یہ ہے کہ کوئی نیا قانونی مسئلہ ہائی کورٹ کو اس کی رائے کے لیے رجوع نہیں کیا جا سکتا۔ لہٰذا یہ استصواب کا طریقہ اپیل سے مختلف ہے کیونکہ اپیل میں نیا قانونی مسئلہ اٹھایا جا سکتا ہے اگر وہ تسلیم شدہ واقعات سے پیدا ہوتا ہو۔ اس پابندی کے تحت مقصد یہ ہے کہ ہائی کورٹ کام کی کثرت کے بارے محفوظ کر دیا جائے اور ہائی کورٹ کے اور ٹیکس کے تشخیص عمل میں تاخیر نہ ہو۔ ٹربیونل کے حکم سے پیدا ہونے والا قانونی مسئلہ کیا ہے؟[۱] اس کا جواب دیتے ہوئے سپریم کورٹ نے مندرجہ ذیل اصول قائم کیے:

(۱) جب کوئی مسئلہ ٹربیونل کے سامنے اٹھایا گیا ہو اور اس نے اس پر فیصلہ دیا ہو تو وہ یقینی ایسا مسئلہ ہے جو اس کے حکم سے پیدا ہوا۔

(۲) جب کوئی مسئلہ ٹربیونل کے سامنے اٹھایا گیا ہو اور اس نے اس پر فیصلہ نہ دیا ہو تو وہ بھی حکم سے پیدا ہونے والا مسئلہ متصور ہوگا۔

(۳) جب کوئی مسئلہ ٹربیونل کے سامنے نہ اٹھایا گیا ہو مگر اس نے اس پر فیصلہ دیا ہو تو وہ بھی حکم سے پیدا ہونے والا مسئلہ متصور کیا جائے گا۔

(۴) جب کوئی مسئلہ نہ ٹربیونل کے سامنے اٹھایا گیا ہو نہ اس نے اس پر فیصلہ دیا ہو تو ایسا مسئلہ حکم سے پیدا ہونے والا نہیں متصور ہوگا[۲] باوجودیکہ وہ ٹربیونل کے فیصلے سے پیدا ہوتا ہو۔

"قانونی مسئلہ" سے سپریم کورٹ کا مطلب قانونی تنقیح سے ہے جو "قانونی مسئلہ" سے زیادہ وسیع ہے۔ کسی قانونی تنقیح کو ثابت کرنے کے لیے ایک شخص متعدد قانونی مسائل اٹھا سکتا ہے۔ اگرچہ کوئی نئی قانونی تنقیح نہیں کی جا سکتی پھر بھی کوئی نیا قانونی نکتہ اس تنقیح کی تائید میں لیا جا سکتا ہے۔ سندھیا[۳] کے معاملہ میں ہائی کورٹ کو رجوع کیا ہوا سوال یہ تھا کہ ایک رقم جو کمپنی کو ملی تھی "زیر تشخیص کمپنی کی تشخیصی سال ۱۹۴۶-۴۷ کی مجموعی آمدنی میں بجا طور سے

---

ا۔ AIR - 1930 - PC - 151

۲۔ AIR - 1961 - SC - 1633

۳۔ AIR - 1961 - SC - 1633

شامل کی گئی تھی یا نہیں" دہلی کورٹ کے سامنے کمپنی نے ایک نیا عذر لیا کہ وہ رقم ٹیکس سے مستثنا ہے۔ سپریم
کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ایسے حالات میں عدالت نیا عذر رکھنے کی اجازت دے سکتی ہے بشرطیکہ وہ رجوع
کیے ہوئے مسئلہ کے حدود کے اندر ہو۔ لیکن اس مرحلہ پر کوئی نئی شہادت پیش کرنے کی اجازت نہیں[1]
دی جا سکتی۔

سپریم کورٹ نے امرچند[2] کے معاملہ میں پھر کہا ہے کہ اگر آمدنی ٹیکس ٹریبونل کے فیصلہ کی تائید شہادت
سے ہوتی ہو تو وہ عدالت کے اوپر قابل پابندی ہے جب وہ دفعہ ۱۳۶ کے تحت اختیار استعمال کر
رہی ہو مگر قانون اور واقعات کے مخلوط مسئلہ کا معاملہ بالکل مختلف ہے۔ وہ فیصلہ ایسا نہیں ہوتا جس پر
اعتراض نہ کیا جا سکے۔ جب ٹریبونل نے اپنے قائم کیے ہوئے واقعات پر قانون کا غلط اطلاق کیا ہو
تو عدالت مداخلت کر سکتی ہے کیونکہ یہ واقعہ اور قانون کا مخلوط[3] معاملہ ہو جاتا ہے۔ قانون کے کمیشن
نے رجوع کرنے کے طریقہ کار پر اعتراض کیا ہے کہ ہائی کورٹ کے لیے ٹریبونل کا بیان کیا ہوا معاملہ
اتنا مختصر اور سرسری طور سے مرتب کیا ہوا ہوتا ہے کہ عدالت کو اسے پھر پوری تفصیلات درج کرنے کو مناسب طور سے کرنے کے لیے واپس کرنا پڑتا ہے۔

رجوع کیے جانے پر ہائی کورٹ کے فیصلہ سے اپیل سپریم کورٹ میں اس معاملہ میں ہو سکتی
ہے جن کی ہائی کورٹ تصدیق کر دے کہ یہ اپیل کے لیے مناسب معاملہ ہے۔ ہائی کورٹ کو تصدیق کرتے
وقت عدلیہ طور سے اپنا دماغ لگانا چاہیے اور صرف مشین کی طرح عمل نہیں کرنا چاہیے۔ اگر سپریم
کورٹ کی رائے میں تصدیق اس طور سے نہیں کی گئی ہو تو وہ اپیل کی سماعت[4] نہیں کرے گا۔ اس
قسم کی اپیل سپریم کورٹ دفعہ ۱۳۶ کے تحت بھی سن سکتا ہے۔ اس کے علاوہ اگر ٹریبونل اس رائے
کا ہو کہ ہائی کورٹ کے درمیان کسی مسئلہ پر اختلاف رائے کی وجہ سے مناسب اور قرین مصلحت
یہ ہے کہ سپریم کورٹ کو معاملہ رجوع کیا جائے تو وہ براہ راست سپریم کورٹ کو اپنے صدر کے
ذریعہ رجوع کر سکتا ہے۔ اس طریقہ سے آمدنی ٹیکس قانون کی تعبیر میں یکسانی پیدا ہوتی ہے۔
رجوع کرنے کے طریقہ کار کے علاوہ دستور کی دفعات ۳۲۔ ۲۲۶ اور ۱۳۵ کے تحت

---

1484- Sc.-1903 AIR. ۱

720. Sc.- 1971. AIR. ۲

794. Sc. 1971 AIR ۳

34. Sc.- 1972 AIR. ۴

آمدنی ٹیکس کی کارروائی کی عدالتی نظرثانی کیے جانے کا امکان ہے۔ کچھ ایسے بھی معاملات ہیں جو رجوع کرنے کی تجویز کے تحت نہیں آتے مثلاً وہ معاملات جن میں ٹریبونل کو اپیل نہیں کی جاسکتی لہٰذا ٹریبونل ان کو ہائی کورٹ کو رجوع بھی نہیں کرسکتا۔ ایسے معاملات میں اگر کوئی آمدنی ٹیکس افسر اپنے اختیار تمیزی کا استعمال بجا طور سے نہیں کرتا تو دفعہ ۲۲۶ کے تحت رٹ دائر کر کے دادرسی حاصل کی جاسکتی ہے۔ مزید یہ کہ ہائی کورٹ نے اس صورت میں بھی دفعہ ۲۲۶ کے تحت مداخلت کی ہے جہاں اختیار کا استعمال جزوی طور سے غلط ہو۔ جیسے کہ وہ میعاد گزر جانے کے بعد کسی شخص پر ٹیکس کی تشخیص[1] کرے یا بغیر قانون سے مطلوب ابتدائی نوٹس جاری کیے[2] بغیر وغیرہ۔ جہاں ایسے خاص حالات نہ موجود ہوں وہاں ہائی کورٹ مداخلت کرنے سے انکار کر[3] دیتا ہے۔

# احکام

حکم کے ذریعہ کسی سرکاری مقتدر کو قانون سے مطلوبہ عمل کو کرنے یا غیر قانونی عمل سے باز رہنے کا حکم دیا جاسکتا ہے۔ حکم انتظامی انتظامی مقتدران اور بظاہر عدالتی مقتدران دونوں پر جاری کیا جاسکتا ہے۔ حکم بنیادی طور سے نجی قانون کی دادرسی ہے مگر انتظامیہ کو قانون کی خلاف ورزی کرنے سے روکنے کے لیے اس سے پبلک قانون میں بھی کام کیا جاتا ہے۔

دستور کے نفاذ کے قبل بمبئی۔ کلکتہ۔ مدراس کے ہر ہائی کورٹ کو سرکاری مقتدران پر منڈامس (Mandamus) کی ماہیت کا حکم جاری کرنے کا اختیار تھا۔ یعنی وہ اپنے علاقائی ابتدائی اختیار سماعت کے اندر کسی مخصوص عمل کو کرنے یا اس کے کرنے سے باز رہنے کا دادرسی مختص ایکٹ کی دفعہ ۴۵ کے تحت حکم جاری کرسکتا تھا۔ اس تجویز کے تحت ایسا حکم صرف ان مقتدران پر جاری کیا جاسکتا تھا جو ان تینوں پریسی ڈنسی شہروں کے اندر ہوں نہ کہ ان پر جو ان کے باہر ہوں۔ کوئی دیگر عدالت ایسا حکم جاری نہیں کرسکتی تھی۔ ان ہائی کورٹوں کو ایسے اختیارات حاصل ہونے کی تاریخی وجہ تھی۔ ان تینوں ہائی کورٹوں کو منڈامس کی رٹ جاری کرنے کا اختیار اس وجہ سے تھا کہ وہ سابق میں قائم

---

530. Bom. 1956. AIR - ۱

162. Ass. 1960. AIR - ۲

456. All. 1959. AIR - ۳

کیے ہوئے سپریم کورٹوں کے ورثا تھے۔ ان سپریم کورٹوں کا اختیار سماعت اور ان کے دیگر اختیارات وہی تھے جو انگلینڈ کے عام قانون کے (Common Law) کے تحت بادشاہ کی بنچ کی عدالت (Court of King Bench) کے تھے چونکہ ان تینوں ہائی کورٹوں نے اپنے اندر ان سپریم کورٹوں کو ضم کر لیا تھا لہٰذا ان کو ان کے اختیارات بھی حاصل ہو گئے تھے۔ دادرسی مختص ایکٹ ۱۸۷۷ کی دفعہ ۴۵ نے قانونی طور سے اس صورت کو تسلیم کر لیا اور ان ہائی کورٹوں کو سرکاری متقدران پر حکم جاری کرنے کا قانونی اختیار دے دیا اسی ایکٹ کی دفعہ ۵۶ نے دیگر ہائی کورٹوں کو اس قسم کے احکام جاری کرنے کی ممانعت کر دی۔

دستور کے نفاذ کے بعد ایسی صورت کا قائم رکھنا فضول ہو گیا کیونکہ دفعہ ۲۲۶ نے جملہ ہائی کورٹوں کو رٹ جاری کرنے کا اختیار دے دیا۔ لہٰذا دادرسی مختص ایکٹ کی دفعہ ۵۰ میں مطابقت قوانین حکم ۱۹۵۰ تجویز کرتا ہے کہ "اس باب کی کوئی بات دستور کی دفعہ ۲۲۶ (۱) سے کسی ہائی کورٹ کو دیے ہوئے اختیار کو متاثر نہیں کرے گی قانونی کمیشن نے یہ سفارش کی کہ اس ایکٹ سے دفعہ ۴۵ کو خارج کر دینا چاہیے کیونکہ وہ اب فضول ہو گئی ہے۔ لہٰذا جب دادرسی مختص ایکٹ ۱۹۶۳ وضع کیا گیا تو وہ دفعہ ۴۵ ترک کر دی گئی۔

دادرسی مختص ایکٹ ۱۸۷۷ کی دفعہ ۵۶ کے علاوہ اسی ایکٹ کی دفعات ۵۴۔۵۵ ترتیب وار عدالتوں کو احکام جاری کرنے کا عام اختیار دیتی تھیں۔ دفعات ۵۴۔۵۵ کے تحت عام طور سے حکم جاری کرنے کی نالش تحتی عدالت میں دائر کی جاتی تھی اور پھر غیر مطمئن شخص ہائی کورٹ میں اپیل کر سکتا تھا یہ قرار دیا گیا تھا کہ یہ دفعات ایک دوسرے سے بے تعلق نہیں اور جملہ ہائی کورٹ دفعہ ۵۵ کے تحت حکم جاری کر سکتے تھے۔ دفعہ ۴۵ سے تجویز کی ہوئی دادرسی سرسری ماہیت کی قرار پائی تھی جو باقاعدہ دادرسی میں کسی طور سے مداخلت نہیں کرتی تھی۔

اب حکم کے متعلق قانون کی تجویز دادرسی مختص ایکٹ ۱۹۶۳ میں کی گئی ہے جس نے ۱۸۷۷ کے ایکٹ کو منسوخ کر دیا۔

احکام تین زمروں میں تقسیم کیے گئے ہیں۔ عارضی۔ استمراری اور اقتناعی (MANDATORY) عارضی اور استمراری احکام انسدادی ماہیت کے ہوتے ہیں۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۳۶ کے تحت عدالت اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر عارضی یا استمراری حکم جاری کر کے انسدادی دادرسی دے سکتی ہے۔ دفعہ ۳۷ (۱) کے تحت عارضی حکم ایک معین مدت تک یا عدالت کے مزید حکم تک قائم رہتا ہے اور ایسے احکام کی ضابطہ بندی۔ ضابطہ دیوانی کے حکم ۳۹ کے قواعد ۱ اور ۲ کے ذریعہ کی گئی ہے۔

ایسے احکام مدعی کی درخواست پر اور عدالت کے اختیار تمیزی کی بنا پر صادر کیے جاتے ہیں اگر عدالت کے سامنے ثابت ہوجائے کہ اگر مدعا الیہ کو فوراً حکم کے ذریعہ نہ روکا گیا تو دوران نالش مدعی کو ناقابل تلافی ضرر یا نقصان پہنچے گا۔ لہٰذا عارضی حکم کی غرض یہ ہے کہ نالش کی واقعات کی بنا پر سماعت کیے جانے کے دوران یا عدالت کے مزید حکم صادر ہونے تک وہی صورت (STATUS QUO) قائم رکھی جائے۔

استمراری حکم دفعہ ۳۷ (۱) کے تحت واقعات پر نالش کی سماعت ہوجانے کے بعد ڈگری کے ذریعہ صادر کیا جاتا ہے اور دفعہ ۳۷ (۲) کے تحت وہ مدعی کے حق میں کسی موجودہ واضح یا معنوی ذمہ داری کی خلاف ورزی کو روکنے کے لیے صادر کیا جاتا ہے۔ استمراری حکم کے ذریعہ مدعا علیہ استمراری طور سے کسی ایسے حق کا ادعا کرنے یا کسی ایسے فعل کو کرنے سے روکا جاتا ہے جو مدعی کے مفاد کے خلاف ہو۔ عموماً کسی نقض معاہدہ کے متعلق استمراری حکم نہیں صادر کیا جاتا کیونکہ ایسے معاملہ کی تعمیل مختص کرائی جاسکتی ہے اور ہرجانہ کافی دادرسی ہوتی ہے۔ لیکن اگر معاہدہ کی عدم تعمیل سے پیدا ہونے والے نقصان کو معین کرنے کے لیے کوئی معیار نہ ہو یا جب اقرار کے تحت کیے جانے والا فعل ایسا ہو کہ اس کے نہ کیے جانے پر رقمی معاوضہ سے کافی دادرسی نہ دی جاسکتی ہو تو ایسے نقض معاہدہ کو روکنے کے لیے حکم جاری کیا جاسکتا ہے۔

حکم امتناعی میں صرف مخالفت ہی نہیں کی جاتی بلکہ وہ مدعا علیہ پر کسی امر کو انجام دینے کا اثباتی فرض بھی عاید کرتا ہے۔ دفعہ ۳۹ کے تحت جب کسی ذمہ داری کی عدم تعمیل کو روکنے کے لیے کسی ایسے فعل کو کرنے پر مجبور کرنا پڑے جس کا نفاذ عدالت کر سکتی ہو تو عدالت اس کی خلاف ورزی کے انسداد کے لیے حکم جاری کر سکتی ہے اور ایسے عمل کو انجام دینے پر بھی مجبور کر سکتی ہے۔ انسدادی یا امتناعی حکم کی نالش میں مدعی ہرجانہ حکم کے اضافہ میں یا اس کے بدلے میں مانگ سکتا ہے۔ عدالت اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر ہرجانہ دلواتی ہے۔ حکم خاص طور سے اختیار تمیزی کی بنا پر دی جانے والی دادرسی ہے مگر عدالت کو ایسا اختیار عدلیہ طور سے استعمال کرنا چاہیے۔ چونکہ حکم ایک نصفتی دادرسی ہے اس کے دینے سے منجملہ دیگر ان وجوہ سے بھی انکار کیا جاسکتا ہے کہ مدعی کا رویہ ایسا رہا ہے جس نے اس کو عدالت کی مدد پانے سے محروم[1] کردیا یا جب کسی دیگر عام کارروائی کے ذریعہ اس کو یقیناً اس قدر مؤثر دادرسی[2] مل سکتی ہو مقابل دادرسی کے متعلق معاملہ بہ معاملہ نظر یہ میں تغیر ہوسکتا ہے اور اس معاملہ کی بابت

[1] دفعہ ۴۱۔ (آئی)۔

[2] 403. Bom. L. L. R. 27 (1903).

کوئی واضح اور معین قاعدہ وضع نہیں کیا جا سکتا[1]۔

مانٹو گمری[2] کے معاملہ میں میونسپلٹی نے ایک شخص پر وہ ٹیکس عاید کر دیا جو متعلقہ قانون کے تحت نہیں عاید کیا جا سکتا تھا اور اس طرح اس شخص کے حق میں جو معنوی ذمہ داری تھی اس کی خلاف ورزی کی۔ یہ طے پایا کہ وہ شخص حکم امتناعی کی دادرسی پا سکتا تھا کیونکہ دوسرا ایسا ذریعہ نہیں تھا جس سے وہ اسی قدر متاثر دادرسی پا سکے۔ جب میونسپلٹی نے ایک شخص کو نوٹس دی کہ وہ اس کی آراضی پر مداخلت بے جا کر کے کیے ہوئے قبضہ کو ہٹائے تو یہ قرار پایا کہ وہ حکم امتناعی کی نالش کر سکتا تھا کیونکہ متبادل موثر دادرسی حاصل کرنے کا کوئی دیگر ذریعہ اس کے پاس نہیں تھا۔ مجموعی طور سے خیال کرتے ہوئے معلوم ہوتا ہے کہ اس تجویز نے عدالت کے اختیار پر کوئی اہم پابندی نہیں عاید کی۔

## حکم امتناعی اور منڈامیس (MANDAMUS) کے درمیان توازن

بنیادی طور سے حکم امتناعی کی ماہیت منڈامس سے بہت ملتی ہے۔ ان دونوں اقسام کے احکام کے ذریعہ عدالت کسی انتظامی مقتدر کو کسی قانونی فرض کے انجام دینے کا یا غیر قانونی عمل کو کرنے سے باز رہنے کا حکم دیتی ہے۔ ان دونوں احکام کی صورتوں میں عدالت اپنا تحفظی اختیار نہیں استعمال کرتی ہے اگر کوئی متبادل قانونی دادرسی مل سکتی ہو۔ حکم امتناعی کے چند فوائد منڈامس سے زیادہ ہیں۔ اول۔ حکم امتناعی کی نالش ضلع عدالت میں دائر ہوتی ہے جبکہ منڈامس کی رٹ ہائی کورٹ میں ہی دائر کی جا سکتی ہے۔ ایک فرد کے لیے حکم امتناعی کی دادرسی زیادہ کم خرچ ثابت ہوتی ہے اور اس کو آسانی ہوتی ہے اگر وہ ہائی کورٹ سے دور کسی مقام پر رہتا ہو۔ دوئم۔ جب کہ نالش میں زبانی شہادت دی جا سکتی ہے۔ رٹ کی کارروائی میں ہائی کورٹ نزاعی امور پر زبانی شہادت لینے سے گریز کرتا ہے اور شہادت زیادہ تر بیان حلفی کے ذریعہ لی جاتی ہے۔ لہٰذا حکم امتناعی کی نالش کے ذریعہ عدالتی نظر ثانی

---

[1] 377_LAB_1940_AIR

[2] 377_LAB_1940_AIR

[3] 1_ASS_1967_AIR

کا دائرہ زیادہ وسیع ہو جاتا ہے۔ سویم۔ حکم امتناعی اور ہرجانہ کے مطالبات ایک ہی نالش میں کیے جا سکتے ہیں۔ عدالتیں ہرجانہ نہیں دلواتیں جب وہ منڈامس کی رٹ کی سماعت کرتی ہوں۔

ان جملہ فوائد کے باوجود حکم امتناعی کی نالش اتنی مؤثر اور پسندیدہ نہیں ہے جتنی منڈامس کی درخواست۔ اس کے متعدد وجوہ ہیں۔ اوّل۔ منڈامس دستوری دادرسی ہے اور کوئی قانونی عدالت کو ایسی دادرسی دینے سے منع نہیں کرسکتا۔ برخلاف اس کے حکم امتناعی قانونی دادرسی ہے اور کوئی قانونی عدالت کو حکم امتناعی کی نالش قبول کرنے سے منع کرسکتا ہے۔ اس موضوع پر آگے غور کیا جائے گا۔

حکم امتناعی کے ذریعہ دادرسی پر دیگر پابندی ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۸۰ عاید کرتی ہے۔ سویم۔ حکم امتناعی کی نالش رٹ کے بہ نسبت زیادہ تاخیری ہے کیونکہ ضلع عدالتیں نالشات کا فیصلہ کرنے میں بہت زیادہ وقت لیتی ہیں اور اس وجہ سے لوگ رٹ کو حکم امتناعی کی نالش پر ترجیح دیتے ہیں۔

## استقراری عمل

استقراری عمل یا ڈگری سے عدالت کا وہ عمل مراد ہے جب وہ کسی فریق کے حق کا بغیر مزید دادرسی دیے ہوئے استقرار کردیتی ہے۔ یہ فیصلہ اس عام فیصلہ سے مختلف ہے جس کی تعمیل بذریعہ اجرائے ڈگری کی جاسکتی ہے۔ استقراری فیصلہ مدعاعلیہ کے خلاف کوئی سزا وغیرہ نہیں عاید کرتا۔ اس کے تحت یہ نظریہ ہوتا ہے کہ عدالت کے حکم کی تعمیل کرنے کے لیے کسی جبر کی ضرورت نہیں کیونکہ لوگ اکثر بغیر جزوی طور سے مجبور کیے گیے خود قانون کی تعمیل کرتے ہیں۔ یہ نظریہ خاص طور سے سرکاری مقتدران پر صادق آتا ہے۔

استقرار کا مقصد ہوتا ہے آئندہ مقدمہ بازی کے احتمال کو ختم کرنا مثلاً جب کوئی شخص ایسے حق کے تحت کسی جائیداد پر قابض ہو جس کے بارے میں کچھ شک ہو تو وہ اپنے حق کو صاف کرنے کے لیے اپنے حق میں استقرار حاصل کرسکتا ہے۔ دوسری مثال یہ ہے کہ جب دو اشخاص کے زن و شوہر کی حیثیتوں کے متعلق نزاع اور بچے کے حلالی ہونے کے متعلق نزاع ہو تو استقرار کے ذریعہ ہی مناسب دادرسی مل سکتی ہے۔ استقراری عمل اس وقت خاص طور سے کارآمد ہوتا ہے جب قانونی نزاع کا وجود ہو مگر عمل بے جا نہ کیا ہو جس کی وجہ سے جبری دادرسی کی ضرورت ہو جیسا کہ دی اسمتھ کہتا ہے "استقرار کے ذریعہ دشوار اور غیر معین صورت کا قائم رہنا ختم ہو جاتا ہے۔"

---

44-CAL-1945-AIR-ib

یہ بھی یاد رکھنا ضروری ہے کہ عدالتیں صلاح کاری رائے یا مفروضہ مسئلہ پر رائے نہیں دیتیں۔ قبل اس کے کہ عدالتیں استقراری دادرسی دیں کسی واقعی نزاع کا ہونا لازم ہے اگرچہ کسی شخص کے حق میں مداخلت نہ بھی ہوئی ہو۔

بائی شنٹی وکتوریا بنام ٹھکور میں مدعی شوہر نے نالش کی کہ دو سال قبل پیدا ہوا بچہ اس کا نہیں ہے۔ عذر یہ کیا گیا کہ چونکہ مدعی کی جائیداد پر گزارے کا کوئی مطالبہ نہیں کیا گیا ہے ایسا استقرار قبل از وقت ہوگا کیونکہ اس سے نابالغ کے مفاد کو مضرت پہنچے گی۔ عدالت نے اس عذر کو منظور نہیں کیا کیونکہ زوجہ کھلا اعلان کر رہی تھی کہ وہ بچہ مدعی کا ہے۔ عدالت نے کہا کہ اس وقت استقرار نہ کرنے کا نتیجہ یہ ہوگا کہ مدعی کو ایک غیر معین مدت تک جو ۲۰ یا ۳۰ سال کی ہو سکتی ہے خاموش رہنا پڑے گا اور مطالبہ کرنے والے کو موقع ملے گا کہ وہ اپنی نالش ایسے وقت پر دائر کرے جو مدعی کے لیے بہت ہی ناموافق ہو۔ مزید یہ کہ پیدائش اور ولایت کے معاملہ کو اس وقت طے کر دینا چاہیے جب شہادت دستیاب ہو سکے۔

۱۸۵۹ میں ہی ضابطہ دیوانی نے دفعہ ۱۵ کے ذریعہ تجویز کر دیا تھا کہ کسی نالش پر اس بنا پر اعتراض کیا جائے گا کہ اس میں محض استقراری ڈگری یا حکم کی بغیر نتیجی دادرسی مانگتے ہوئے استدعا کی گئی ہے اور دیوانی عدالتوں کے لیے کسی حق کا استقرار کرنا بغیر نتیجی دادرسی دیے جائز ہوگا۔ اس کے بعد استقراری ڈگریوں کے متعلق دادرسی مختص ایکٹ ۱۸۷۷ میں تجاویز کی گئیں اور اسی سال ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۴۲ منسوخ کر دی گئی۔ اب استقراری ڈگری دادرسی مختص ایکٹ ۱۹۶۲ کی دفعہ ۴۲ کے تحت صادر کی جا سکتی ہے۔

دادرسی مختص ایکٹ میں ان تجاویز کے علاوہ عدالتوں کا معمول ہے کہ وہ ایسے استقراری احکام صادر کرتی ہیں جن کے ذریعہ کوئی انتظامی عمل قاعدہ یا ایکٹ باطل قرار دیا جاتا ہے بغیر دستور کی دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ کے تحت مزید دادرسی دیے ہوئے۔

دادرسی مختص ایکٹ ۱۹۶۳ کی دفعہ ۳۴ تجویز کرتی ہے کہ کسی قانونی حیثیت کا یا کسی جائیداد میں کسی حق کا مستحق شخص کسی دیگر شخص کے خلاف اس کے حق سے انکار کرتے ہوئے دیوانی نالش دائر کر سکتا ہے اور عدالت اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر استقرار کر سکتی ہے کہ

---

676-BOM. I.L.R.34.(1910)-al

وہ شخص اس طور سے مستحق ہے۔ اور مدعی کو ایسی نالش میں کسی مزید دادرسی کے مانگنے کی ضرورت نہیں ہے۔ مگر کوئی عدالت ایسا استقرار نہیں کرے گی اگر مدعی نے مختص استقراری دادرسی کے علاوہ ایسی مزید دادرسی نہ مانگی ہو جس کو وہ مانگ سکتا تھا۔

لہٰذا استقراری دادرسی حاصل کرنے کے لیے دو شرائط لازم ہیں:۔

(۱) مدعی کسی قانونی حیثیت یا کسی جائیداد کے متعلق کسی حق کا مستحق ہو۔

(۲) مدعی استقراری دادرسی کے اضافہ میں کوئی مزید دادرسی نہ مانگ سکتا ہو اگر وہ کوئی مزید دادرسی مانگ سکتا ہو تو عدالت صرف استقراری ڈگری صادر کرنے سے انکار کر دے گی۔

اس ایکٹ کی دفعہ ۳۵ کے تحت عدالت کا کیا ہوا استقرار صرف اس نالش کے فریقین یا ان کے تحت ادعا کرنے والے اشخاص پر قابل پابندی ہوتا ہے۔

اس مسئلہ پر کہ آیا دادرسی مختص ایکٹ کی تجاویز استقراری ڈگری کے متعلق جامع ہیں یا اس ایکٹ کے باہر رہ کر بھی عدالت استقراری ڈگری دے سکتی ہے عدالتوں کے نظریات میں اختلاف ہے۔ چند معاملات میں یہ نظریہ اختیار کیا گیا کہ وہ جامع نہیں ہیں اور ان سے آزاد رہ کر بھی استقرار کیا جا سکتا ہے۔ مگر چند میں اس کے برخلاف نظریہ اختیار کیا گیا ہے۔

سپریم کورٹ نے راما رگھوا ریڈی کے معاملہ میں پہلے نظریہ کو ترجیح دی۔ اس معاملہ میں ایک پجاری نے اس استقرار کی نالش دائر کی کہ ایک جائیداد دیوتا کی ہے یہ واضح تھا کہ وہ پجاری اپنے لیے کوئی قانونی حیثیت یا اس جائیداد میں کسی حق کا ادعا نہیں کر رہا تھا۔ لہٰذا وہ نالش مذکورہ بالا تجاویز کے تحت نہیں آتی تھی۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اس ایکٹ کی دفعہ ۴۴ استقراری دادرسی کے متعلق جامع نہیں ہے اور وہ پجاری نالش دائر کرنے کا مستحق تھا۔ اس قسم کی نالش دفعہ ۳۴ سے آزاد رہتے ہوئے ضابطہ دیوانی کی عام تجاویز یعنی دفعہ ۹ یا حکم ۷، قاعدہ ۷ کے تحت آتی ہے۔

"قانونی حیثیت" سے مراد ہے قانون سے تسلیم شدہ حیثیت۔ اس مفہوم میں "قانونی حیثیت" کافی وسیع ہے اور اس میں کسی شخص کی حیثیت شامل ہے اور اس کے دائرہ میں

---

676-Bom. 34. I.L.R.-371-CAL. 1949 AIR-36 I.CAL.-1943 AIR-70-PC-1916 AIR-ك

436-SC-1967-AIR-ك

ایسی صورتیں بھی آتی ہیں جہاں کسی ناجائز یا باطل انتظامی عمل کے ذریعہ کسی شخص کے قانونی حق میں مداخلت کی گئی ہو۔ جیسے ووٹ دینے کا حق یا کسی چناؤ میں بحیثیت امیدوار کھڑے ہونے کا حق۔[1]
اسی اس استقرار کے لیے نالش دائر کی جاسکتی ہے کہ مدعی کو جبری طور سے سبکدوش (RETIRE) کرنے کا حکم باطل ہے۔[2] جب آمدنی بورڈ میں نگرانی کی کارروائی میں مدعی کو معطل کرنے کے حکم کو برطرفی سے بدل دیا تو استقرار کی نالش دائر کی جاسکتی ہے کہ وہ حکم بغیر اختیار اور ضابطہ ۱۸۹۳ (۱) کی خلاف ورزی کرتے ہوئے صادر کیا گیا۔[3]
مزید یہ کہ کسی جائیداد کے متعلق حق کا وسیع مفہوم ہے کیونکہ اس کا مطلب یہ نہیں کہ جائیداد میں کوئی حق ہو۔ لہٰذا کسی میونسپلٹی کا ٹیکس دہندہ استقرار کی نالش کرسکتا ہے کہ میونسپلٹی نے کسی میونسپل آراضی کو قانون کی خلاف ورزی کرتے ہوئے بیع کی۔[4] یہ اس بنا پر ہے کہ ٹیکس دہندہ کو میونسپل آراضی میں ایک غیر معمولی اور خاص مفاد حاصل ہے۔ اور اس آراضی کے ناجائز یا باطل طور سے فروخت کرنے سے وہ اہم طور سے متاثر ہوتا ہے۔
یہ قرار پایا ہے کہ قانونی حیثیت یا جائیداد کے متعلق حق کے مفہوم میں محض مالی یا معاہداتی تعلقات نہیں آتے۔[5] ایسی صورت میں قرضہ کی بنا پر یا ہرجانہ کی نالش دشوار ہوسکتی ہے نہ کہ استقرار کی۔ ایسی استقراری ڈگری جس میں کوئی معین رقم بطور نتیجی دادرسی مانگی گئی ہو اور ایسی نالش میں جس میں محض یہ دادرسی مانگی گئی ہو کہ استقرار کر دیا جائے کہ ایک رقم مدعی کو واجب الادا ہے فرق ہے۔ پہلی صورت دادرسی مخصص ایکٹ کے دائرۂ عمل میں آتی ہے مگر دوسری نہیں۔ دفعہ ۴۲ کا شرطیہ فقرہ تجویز کرتا ہے کہ اگر ایک شخص مزید دادرسی مانگ سکتا ہے تو اس کو مانگنا چاہیے۔ اس تجویز کا مقصد نالشات کی کثرت کو روکنا ہے۔ مزید دادرسی ایسی ہونی چاہیے جس سے مدعی کے حق کی تکمیل ہوجائے۔ اور دوبارہ اس کو نالش کرنے کی ضرورت نہ

---

[1] 85. LAB. 1946. AIR-
[2] 32. H.P. 1959. AIR -
[3] 610. MAD. 1933. AIR -
[4] 352. PUNJ. 1961. AIR-
[5] 610. MAD. 1933. AIR -

پڑے۔ یہ مزید دادرسی ہے نہ کہ دیگر دادرسی۔ اس کو استقرار کی ماہیت سے پیدا ہونا چاہیے اور وہ ایسی کارروائی میں ہی دی جا سکتی ہو۔ اگر وہ دادرسی ایک علیحدہ ماہیت کی ہو اور بنار نالش سے متعلق نہ ہو تو اس کو مانگنے کی ضرورت نہیں۔ وہ دادرسی ادعا کیے ہوئے یا انکار کیے ہوئے حق سے متعلقہ اور اس کی نتیجی ہونا چاہیے۔ اگر ایسی نتیجی دادرسی کسی نالش میں نہ مانگی گئی ہو تو عدالت اس نالش کو خارج کر دے گی مگر ایسی صورت میں مدعی کو اپنے عرضی دعوے کو ترمیم کرنے کا موقع دیا جاتا ہے۔ یہ سوال کہ نتیجی دادرسی مل سکتی ہے یا نہیں ہر معاملہ کے حالات پر منحصر ہوتا ہے۔ اس سوال پر جج ساختہ قانون کی کثرت ہے مگر عدالتی نظریات اس سوال پر کہ آیا نتیجی دادرسی مل سکتی ہے یا نہیں غیر معین ہیں۔

اس اصول کے اطلاق کی یہاں صرف ایک مثال دینا کافی ہے۔ ملازمت سے بے جا طور سے برطرف کیے جانے کے معاملہ میں یہ قرار پایا ہے کہ عرضی دہندہ کو صرف یہی دادرسی نہیں مانگنا چاہیے کہ برطرفی کے بے جا ہونے کا استقرار کیا جائے۔ بلکہ بحالی بقایا تنخواہ اور جہاں ضروری ہو ہرجانہ کی نتیجی دادرسی بھی مانگنا چاہیے[1]۔

یہ مزید دادرسی صرف مدعا علیہ کے ہی خلاف مانگی جا سکتی ہے کسی تیسرے شخص کے خلاف نہیں[2]۔ سپریم کورٹ نے واضح طور سے کہا ہے "نظائر واضح طور سے ظاہر کرتی ہیں کہ اگر مدعا علیہ قابض نہ ہو اور لہٰذا قبضہ نہ دے سکے تو استقرار کی نالش میں قبضہ کی دادرسی مانگنا ضروری نہیں ہے[3]۔"

یہ سوال اٹھایا جا سکتا ہے کہ مدعی نتیجی دادرسی کی استدعا کیوں نہ کرے گا اگر وہ استقرار سے پیدا ہوتی ہو۔ اس کی ایک وجہ یہ ہے کہ مدعی کو نتیجی دادرسی کے متعلق یقین نہیں ہوتا ہے۔ دوسری اہم وجہ عدالتی فیس ہے۔ عدالتی فیس ایکٹ کے تحت استقرار مع نتیجی دادرسی کی نالش میں دادرسی کی عرضی نالش میں تعین کی ہوئی مالیت پر فیس کی مقدار کا شمار کیا جاتا ہے۔

---

[1] 808. Sc- 1961. AIR

[2] 113. MAD. 1954. AIR - 29. TRIPURA - 1960. AIR - 452. PAT - 1962 - AIR

[3] 359. Sc. 1966. AIR

359. Sc. 1966. AIR

جب کہ محض استقراری نالش میں ایک معمولی سی معین رقم بطور فیس لی جاتی ہے۔ لہٰذا عدالتی فیس سے بچنے کے لیے مدعی صرف استقراری کی نالش دائر کر دیتا ہے۔

قانونی کمیشن کی رائے میں دفعہ ۴۲ کو ترک کر دینا چاہیے۔ اس نے کہا:

"یہ شرط دادرسی مختص ایکٹ میں کارروائیوں کی کثرت کو روکنے کے لیے وضع کی گئی تھی۔ اس شرط کی وجہ سے بہت زیادہ نزع ساختہ قانون اس امر پر بحث پیدا ہو گیا ہے کہ مزید دادرسی کیا ہے اور آیا ایسی دادرسی استقراری نالش اور اس عدالت میں جس میں وہ دائر کی جائے مانگنا چاہیے۔ متعدد معاملات میں اس کے باعث بے انصافی ہو جاتی ہے اور اس کا نتیجہ صرف یہ ہے کہ سرکاری آمدنی میں کچھ اضافہ ہو جاتا ہے۔"

استقراری دادرسی کا دینا عدالت کے اختیار تمیزی پر مبنی ہے۔ عدالت ایسی دادرسی کو دینے سے انکار کر سکتی ہے اگر اس کا دینا بیکار ہو یا وہ بے اثر ہو۔ مثلاً اگر دادرسی حکم امتناعی کی ہو اور عدالت اس معاملہ کے حالات کو مدنظر رکھتے ہوئے ایسی دادرسی نہ دے۔ یا جب نالش دائر کیے جانے کے بعد ایسے حالات پیدا ہو جائیں (جیسے مؤثر بہ ماضی قانون کا پاس کیا جانا) جن کی وجہ سے نالش ہی بیکار ہو جائے۔ استقراری دادرسی کو دینے سے دیگر مناسب وجوہ کی بنا پر بھی انکار کیا جا سکتا ہے مثلاً جب مناسب متبادل دادرسی مل سکتی ہو۔

اگرچہ استقراری دادرسی کے بہت سے موافق پہلو ہیں پھر بھی وہ اتنی پسندیدہ نہیں ہے جتنی کہ رٹ۔ اس کے وجوہ وہی ہیں جو حکم امتناعی وغیرہ کے متعلق ہیں۔ ان کا ذکر اوپر کیا جا چکا ہے۔

ڈی اسمتھ کے کہنے کے مطابق انگلینڈ میں انتظامی قانون کا ایک دلچسپ پہلو یہ پیدا ہو گیا ہے کہ استقراری نالشات بہت زیادہ تعداد میں بطور CEREORARI کارروائی کے متبادل دائر ہونے لگی ہیں۔ لیکن ان وجوہ سے جن کا اوپر ذکر کیا گیا ہے ہند میں ایسا ہونا ممکن نہیں معلوم ہوتا ہے۔

---

465-ALL-1952-AIR - ط

# دیوانی نالشات کی ممانعت

## فارمولوں کی اقسام اور دیوانی نالشات کے اخراج کی حد

جیسا کہ اوپر کہا گیا ہے ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۹ جو دیوانی عدالتوں کو نالشات کی سماعت کرنے اور مناسب دادرسی دینے کا اختیار دیتی ہے خود تجویز کرتی ہے کہ دیوانی عدالتوں کا اختیار سماعت واضح یا معنوی طور سے خارج کیا جا سکتا ہے۔ اکثر موضوعہ قوانین ان کے تحت کیے ہوئے انتظامی عمل کو عدالتی نظر ثانی سے مستثنا کرنے کی کوشش مختلف فارمولوں کو استعمال کرکے کرتے ہیں۔ ان سب کا یہاں ذکر کرنا ممکن نہیں ان میں سے تین خاص فارمولے یہاں بیان کیے جا رہے ہیں۔

اوّل۔ ایک ایکٹ تجویز کر سکتا ہے کہ اس کے تحت نیک نیتی سے کیے ہوئے یا ظاہر کیے گئے عمل کے متعلق کوئی نالش نہیں دائر کی جا سکے گی۔ اس تجویز کی زد میں ایکٹ کے تحت کیے ہوئے عمل کے خلاف ہرجانہ یا معاوضہ کی نالشات آتی ہیں مگر دیگر دادرسی کی بابت نالشات نہیں آتیں۔ مثلاً کسی ٹیکس کے متعلق قانون کے تحت ناجائز طور سے وصول کیے گئے ٹیکس کی واپسی کی نالش کی ممانعت اس تجویز سے نہیں کی گئی ہے۔

دوئم۔ کوئی ایکٹ اس کے تحت صادر کیے ہوئے احکام کو قطعی قرار دے سکتا ہے۔

سوئم۔ اس تجویز کی بدلی ہوئی شکل تجویز کر سکتی ہے کہ ایکٹ کے تحت صادر کیے ہوئے کسی حکم پر کسی عدالت میں اعتراض نہیں کیا جا سکے گا۔

یہ سوال کہ یہ فارمولے کس حد تک عدالتی نظر ثانی کو خارج کرتے ہیں دشواری پیدا کرتا ہے۔ اس موضوع پر قانون ابھی تک قائم کیے جانے کے مرحلہ پر ہے اور معین نہیں ہوا ہے۔

عدالتوں کو اس موضوع پر ایک دشوار عمل انجام دینا پڑتا ہے کیونکہ وہ دو باہم مختلف نظریات میں ہم آہنگی پیدا کرنے کی کوشش کرتی ہیں۔ ایک نظریہ یہ ہے کہ قانونی حق رکھنے والے کسی شخص کو اس کا ادعا کرنے کا اختیار ہونا چاہیے۔ اور اس کو عدالت سے دادرسی پانے کے حق سے محروم نہیں کر دینا چاہیے۔ دوسرا یہ ہے کہ قانون ساز یہ کے اس منشا کی قدر کرنا چاہیے کہ انتظامیہ کو مقدمہ بازی کی کثرت سے مبرا کر دینا چاہیے اور ماہر منتظم کو اپنے فرائض کی انجام دہی کے لیے

---

1073۔ Sc۔ 1964۔ AIR۔ ا

آزاد چھوڑ دینا چاہیے ۔ ان فارمولوں کے دائرۂ اثر کی وسعت کی تشریح کرتے ہوئے سپریم کورٹ
نے متعدد امور اور حالات پر غور کیا۔ اس نے اس عام اصول کا حتمی طور سے اظہار کیا ہے کہ دیوانی
عدالتوں کے اختیار سماعت کے اخراج کے متعلق آسانی سے نتیجہ نہیں نکال لینا چاہیے۔ یہ لازم ہے
کہ ایسے اخراج کا حتمی طور سے اظہار کیا گیا ہو یا معنوی طور[۱] سے واضح کیا گیا ہو۔ عدالت نے مزید زور
دیا کہ عدالتوں کے اختیارات کے اخراج کے سوال پر ہر ایکٹ کی شرائط۔ متعلقہ تجاویز کی اسکیم۔
اس کے اغراض اور مقاصد۔ اس ایکٹ کے تحت کیے ہوئے انتظامی عمل سے شکایات کی تلافی کی غرض
سے مہیا کیے ہوئے طریقہ کے کافی یا ناکافی ہونے کی روشنی میں غور کرنا[۲] چاہیے۔ اس نظریہ کا معقول
نتیجہ یہ ہے کہ کوئی ایکٹ عدالتی عمل کو خارج کرنے والا نہیں متصور ہو سکتا اگر وہ اس کے تحت
کیے ہوئے انتظامی عمل سے رنج رسیدہ شخص کی تلافی کے لیے کافی مؤثر طریقہ نہ مہیا کرتا ہو کیونکہ
اگر وہ ایسا ایکٹ متصور نہ ہو تو اس کا مطلب یہ ہوگا کہ قانونی حقوق اور لوگوں کے ساتھ انصاف
کرنے سے انکار کر دیا گیا۔ مزید یہ کہ آیا کسی مخصوص صورت میں عدالتی عمل کی ممانعت کر دی گئی ہے
یا نہیں ان وجوہ پر بھی منحصر ہے جن کی بنا پر انتظامی عمل پر اعتراض کیا گیا ہو۔

اس موضوع پر بنیادی نظیر سکریٹری آف اسٹیٹ[۳] بنام ماسک کمپنی ہے۔ بحری کسٹم ایکٹ
کی دفعہ ۱۸۸ تجویز کرتی تھی کہ اس دفعہ کے تحت اپیل میں صادر کیا ہوا کوئی حکم دفعہ ۱۹۱ سے دیے
ہوئے نگرانی کے اختیار کے تابع قطعی ہوگا زیر غور معاملہ میں زیر تشخیص شخص نے کسٹم سے زر نقد
کی واپسی کی دیوانی نالش دائر کی اس بنا پر کہ درآمد کیے ہوئے مال پر واجب شرح سے زیادہ
شرح سے محصول لگا کر رقم وصول کر لی گئی تھی۔ پہلے اس معاملہ کی سماعت اپیل میں دفعہ ۱۸۸
کے تحت کلکٹر نے کی اور اس کے بعد مرکزی حکومت نے دفعہ ۱۹۱ کے تحت نگرانی کی سماعت کی۔ زیر غور
مسئلہ یہ تھا کہ آیا دفعہ ۱۸۸ کے ہوتے ہوئے دیوانی نالش دائر کی جا سکتی تھی یا نہیں۔ پریوی کونسل
نے فیصلہ دیا کہ ایکٹ سے پیدا ہونے والی ذمہ داریوں کے متعلق دفعات ۱۸۸ اور ۱۹۱ ایک معین
اور اپنے ہی اندر واضح اپیل کا طریقہ مہیا کرتی ہیں۔ لہٰذا یہ متصور کیا جا سکتا ہے کہ جس امر کا

---

۱۔ 322-Sc-1964-AIR- 105-Pc-1940-AIR-
۲۔ 70-Sc-1969-AIR- 1942-Sc-1965-AIR-
۳۔ 105-Pc-1940-AIR-

اخراج کیا گیا ہے وہ دیوانی عدالت میں اس حکم پر اعتراض کرنے کے سوا کوئی دیگر امر نہیں ہو سکتا۔ لہٰذا یہ قرار پایا کہ دیوانی عدالت کا اختیار سماعت اس ایکٹ نے خارج کر دیا تھا۔

اس ماسک کے معاملہ میں پریوی کونسل نے یہ عام اصول بھی قائم کیا کہ عدالتوں کا اختیار سماعت خارج نہیں ہوگا اگر اس مخصوص ایکٹ کی تجاویز کی تعمیل نہ کی گئی ہو یا قانونی ٹریبونل نے عدلیہ طریقہ کار کے بنیادی اصولوں کے بموجب عمل نہ کیا ہو۔ ان دو مستثنیات کے علاوہ ایک اور استثنا سپریم کورٹ نے قائم کی وہ یہ ہے کہ اختیار کی زیادتی کی صورت خارج کرنے والی تجویز کے زد میں نہیں آتی۔ ان مستثنیات کو عمل میں لانے میں بہت دشواری اور الجھن پیدا ہو گئی ہے۔ بسا اوقات سپریم کورٹ نے ان مستثنیات کو بالکل نظر انداز کر دیا ہے۔ مزید یہ کہ یہ معین کرنا کہ قانون کی عدم تعمیل۔ عدلیہ طریقہ کار کے بنیادی اصولوں کے بموجب نہ عمل کرنا اور اختیار کی زیادتی کیا ہے۔ اس موضوع میں پیدا ہونے والے مسائل کو واضح کرنے کے لیے چند معاملات کا ذکر کیا جا رہا ہے۔

فرم الوری سیٹھیا بنام آندھرا پردیش میں مدراس عام بکری ٹیکس ایکٹ ۱۹۳۹ کی دفعہ ۱۸ الف زیر غور تھی۔ وہ دفعہ تجویز کرتی تھی کہ کوئی نالش یا دیگر کارروائی کسی عدالت میں اس ایکٹ کے تحت کی ہوئی تشخیص کو منسوخ یا اس میں ردو بدل کروانے کی غرض سے نہیں دائر کی جا سکے گی۔ بجز اس طریقہ کے جس کی واضح تجویز اس ایکٹ میں کی گئی ہے" زیر تشخیص شخص نے دیوانی عدالت میں ایک رقم کی واپسی کی نالش کی اس بنا پر وہ رقم بطور بکری ٹیکس ناجائز طور سے وصول کر لی گئی تھی۔ اس کا عذر یہ تھا کہ جب کہ وہ ایکٹ صرف خریداریوں پر ٹیکس عاید کرنے کی تجویز کرتا تھا۔ اس کے معاملہ میں بکریوں پر ٹیکس عاید کر دیا گیا تھا جو نہیں کیا جا سکتا تھا۔ یہ معاملہ قانون کی عدم تعمیل کا تھا اور اگر ماسک کے معاملہ میں پریوی کونسل کے قائم کیے ہوئے اصول کا اطلاق کیا جاتا تو وہ نالش دائر کی جا سکتی تھی مگر سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ وہ نالش نہیں دائر کی جا سکتی تھی کیونکہ دفعہ ۱۸ الف واضح اور غیر مبہم طور سے ایسی نالشات کی ممانعت کرتی تھی۔ ایک بحث یہ کی گئی کہ کیونکہ مقتدر نے ایکٹ کے تحت اختیار استعمال کرتے ہوئے ناجائز طور سے تشخیص کی تھی لہٰذا ایکٹ کے تحت "وہ تشخیص نہیں متصور کی جا سکتی اور ممانعت صرف ایکٹ کے تحت تشخیص کے متعلق۔ اس بحث کو

---

322. Sc. 1964 - AIR - ل

نامنظور کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ دفعہ ۱۸ الف اتنی وسیع ہے کہ اس کے دائرہ میں مقتدر کی ایکٹ کی تحت کی ہوئی جملہ تشخیص آتی ہیں خواہ وہ درست ہوں یا نہ ہوں۔ متبادل دادرسی حاصل کرنے کے لیے ایکٹ نے خود مؤثر طریقے مقرر کر دیئے ہیں اور بجائے نالش دائر کرنے کے انہیں طریقوں کو کام میں لانا چاہیے اور انھیں مقتدران کے سامنے حکم پر اعتراض کرنا چاہیے۔ عدالت نے یہ نظریہ اختیار کیا کہ ماسک کے معاملہ میں پری وی کونسل کا قول بہت وسیع الفاظ میں تھا۔ اس سے یہ نتیجہ نہیں نکالا جا سکتا کہ اگر ایکٹ کے تحت ٹیکس عاید کرنے والے مقتدر نے کوئی فیصلہ کیا ہو تو اس کے جواز پر واقعات کی بنا پر اور اس بنا پر کہ ایکٹ کی تجاویز کی تعمیل نہیں کی گئی نالش دائر کر کے اعتراض کیا جا سکتا ہے۔ "ایکٹ کی تجاویز کی عدم تعمیل" کا مطلب ہے "اس ایکٹ کی بنیادی تجاویز کی ایسی عدم تعمیل جس کی وجہ سے متعلقہ مقتدر کے سامنے کی ہوئی کارروائی ناجائز اور بغیر اختیار کے ہو جائے۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ اگر کسی مقتدر نے عدلیہ طریقہ کار کے بنیادی اصولوں کی خلاف ورزی کرتے ہوئے عمل کیا ہو تو وہ کارروائی ناجائز اور باطل ہو سکتی ہے اور اس مقتدر کے صادر کیے ہوئے حکم کے جواز پر ایسا عمل اثر انداز ہو سکتا ہے۔ صرف ایسی ہی صورتوں میں جہاں حکم میں نقص اور کمزوری ایسی ہو کہ اس کی بنیاد تک پہنچ جائے اور قانون کی نظر میں اس حکم کو ناجائز اور باطل کر دے پری وی کونسل کے قول سے اس عذر کی تائید کی جا سکتی ہے کہ عدالت اپنا اختیار سماعت باوجودیکہ اس کے خلاف ایکٹ میں تجویز ہو، استعمال کر سکتی ہے۔

پری وی کونسل کے قائم کیے ہوئے اصول کی طرح یہ اصول بھی عدالت کے اختیار کے متعلق زیادہ مدد دینے والا نہیں ہے کیونکہ الفاظ "بنیادی تجاویز" ایکٹ کی تجاویز کی عدم تعمیل کے الفاظ سے زیادہ واضح اور معین نہیں ہیں۔ نہ عدالت نے زیر غور معاملہ میں اس بات پر غور کیا کہ آیا اس میں ایکٹ کی بنیادی تجاویز کی عدم تعمیل کا سوال پیدا ہوتا تھا یا نہیں۔ اس امر سے کہ ٹیکس بکریوں پر لگایا گیا جب کہ ایکٹ کے تحت وہ خریداروں پر عاید کیا جا سکتا تھا یہ سوال پیدا ہوتا تھا۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ انتظامی مقتدران کی بغیر اختیار کی ہوئی کارروائیوں میں عدالت میں اعتراض کیا جا سکتا ہے۔ مگر عدالت نے غور نہیں کیا کہ آیا اس معاملہ میں لیے ہوئے عذر سے یہ سوال پیدا ہوتا تھا یا نہیں کیونکہ بکریوں پر ٹیکس عاید کرنے سے جب کہ صرف خریداروں پر ٹیکس عاید کیا جا سکتا تھا بادی النظر میں اختیار سے تجاوز کرنے کا سوال پیدا ہوتا تھا۔ عدالت نے بغیر واقعات کو بیان کرتے ہوئے یہ رائے قائم کر لی کہ صرف غلط فیصلہ کی بنا پر عذر لیا گیا تھا اور ایسا عذر لینے کی ممانعت کر دی۔ عدالت نے کہا کہ

قائم کیے ہوئے اصول کے اس جز کا کہ دیوانی عدالت کا اختیار خارج نہیں ہوتا اگر کوئی مقتدر عدلیہ طریقہ کار کے بنیادی اصولوں کی تعمیل نہ کرے یہ مطلب ہے کہ دیوانی نالش دائر کرنے کی ممانعت اس وقت نہیں ہوتی جب قدرتی اصول کی خلاف ورزی کی گئی ہو۔

بسپا[1] کے معاملہ میں حکومت کے خلاف اس بنا پر دیوانی نالش دائر کرنے کا سوال پیدا ہوا کہ ریاست کے باہر کی ہوئی بکریوں پر ٹیکس عاید کر دیا گیا تھا جو مدراس عام بکری ٹیکس ایکٹ کے تحت عمل کرنے والے مقتدران کے اختیار سے باہر تھا۔ اس وقت اس ایکٹ میں دفعہ ۱۸ الف نہیں تھی بلکہ اس کی جگہ ایک تجویز تھی جو اپیل میں صادر کیے ہوئے احکام کو قطعی قرار دیتی تھی۔ جسٹس ہدایت اللہ نے اس معاملہ کا فیصلہ کرتے ہوئے کہا کہ بسپا کی نظیر کا اطلاق اس معاملہ پر نہیں ہوتا کیونکہ ایکٹ میں دفعہ ۱۸ الف کی طرح کوئی تجویز نہ تھی۔ اور یہ کہ جو کچھ عدالت نے اس معاملہ میں کہا ہے اس کا مطلب یہ ہے کہ ٹریبونل کے فیصلہ کو قطعی قرار دے کر عدالت کا اختیار ختم نہیں کیا جاسکتا۔ کیونکہ ایکٹ کی بنیادی تجاویز کے حوالہ سے جن کی عدم تعمیل کارروائی کو ناجائز اور بغیر اختیار بنا دیتی ہے، عدالت کا اختیار حکم کو جانچنے کی بابت قائم رہتا ہے جب تک ایکٹ اور آگے نہ بڑھے اور واضح یا معنوی طور سے عدالت کا اختیار خارج نہ کر دے۔

جج نے یہ بھی کہا کہ "قطعیت" جو ایکٹ نے تشخیصی حکم کو عطا کی ہے۔ "اس ایکٹ کے اغراض کے لیے ہے" وہ اس قانون کے خلاف کیے ہوئے کسی عمل کو جائز نہیں بناتی۔ بیرونی بکریوں پر ٹیکس عاید کرنا جس کی دستور کی دفعہ ۲۲۶ سے ممانعت کی گئی ہے ٹیکس عاید کرنے والے مقتدر کے اختیار سے بالکل باہر ہے لہٰذا دیوانی عدالت کا اختیار قائم رہتا ہے۔

اسی قسم کا مسئلہ کملا ملس[2] بنام بمبئی میں پیدا ہوا۔ ایک زیر تشخیص شخص نے بمبئی بکری ٹیکس کے تحت وصول کیے ہوئے بکری ٹیکس کی واپسی کی نالش دائر کی اس بنا پر کہ وہ بیرونی بکری پر عاید کیا گیا تھا جس کی دستور کی دفعہ ۲۲۶ سے ممانعت کی گئی ہے۔ زیر غور ایکٹ کی دفعہ ۲۰ تجویز کرتی تھی کہ اس ایکٹ کے تحت کی ہوئی کسی تشخیص یا صادر کیے ہوئے کسی حکم کے خلاف کسی دیوانی عدالت میں اعتراض نہیں کیا جاسکے گا۔ خارج کرنے والا فارمولہ بسپا کے معاملہ میں فارمولے سے متشابہ تھا جیسا

---

1. AIR - 1964 - SC - 1873

2. AIR - 1965 - SC - 1942

کے فارمولے سے مختلف۔ چیف جسٹس گجیندر گڈکر نے جنھوں نے کہ بسپا کے معاملہ میں رائے ظاہر کی تھی اس معاملہ میں بھی اپنی پہلی رائے کی تائید کرتے ہوئے فیصلہ دیا۔ انھوں نے کہا کہ دفعہ ۲۰ ایسی نالش کی ممانعت کرتی ہے اور یہ کہ دفعہ ۲۰ اتنی وسیع ہے کہ ہر غلط حکم کا عدالتی کارروائی کے خلاف تحفظ ہے اور یہ کہ ایکٹ خود ایسی ٹیکس کے لیے متبادل دادرسی حاصل کرنے کا طریقہ تجویز کرتی ہے لہٰذا دفعہ ۲۰ کی یہ تعبیر کی جا سکتی ہے کہ وہ دیوانی عدالت کے اختیار کو خارج کرتی ہے۔ اگر کوئی ایسی مشینری ایکٹ نے نہ مہیا کی ہوتی تو شاید اس کی یہ تنگ تعبیر کی جاتی کہ وہ عدالت کے اختیار کو مکمل طور سے خارج نہیں کرتی ہے۔ یہ بحث کی گئی کہ تعبیر اختیار کے کی ہوئی تشخیص کا تحفظ دفعہ ۲۰ سے نہیں ہونا چاہیے مگر جج کی رائے میں بیرونی بکری پر ٹیکس عاید کرنا اختیار کے متعلق کوئی سوال نہیں پیدا کرتا۔ ایکٹ متعلقہ مقتدر کو اختیار دیتا ہے کہ وہ طے کرے کہ آیا کوئی بکری ایکٹ کے تحت قابل ٹیکس ہے یا نہیں۔ اس معاملہ پر فیصلہ غلط ہو سکتا ہے لیکن اس سے اختیار کا سوال نہیں پیدا ہوتا۔ کسی معاملہ کی ماہیت کے بارے میں فیصلہ دینے پر ہی ٹیکس کا عاید کیا جانا منحصر ہے اور یہی امر بکری ٹیکس مقتدر کو ٹیکس عاید کرنے کا اختیار دیتا ہے۔ اس فیصلہ کرنے کا اختیار متعلقہ مقتدر کو ہے۔ عدالت نے لہٰذا یہ تسلیم کرنے سے انکار کر دیا کہ دفعہ ۲۰ کے اغراض کے لیے کسی معاملہ کی ماہیت پر غلط فیصلہ دینا بغیر اختیار کے کی ہوئی تشخیص ہے اور لہٰذا وہ دفعہ ۲۰ کی زد سے باہر ہے۔

بکری ٹیکس کمشنر بنام میسور[1] میں اسی قسم کے سوال کی بابت یہ فیصلہ دیا گیا کہ وہ اختیار کا سوال ہے۔ گملاٹس کے معاملہ میں اس معاملہ کے فیصلہ کا اطلاق نہیں کیا گیا یہ کہتے ہوئے کہ وہ رٹ کا معاملہ تھا جس کا دائرہ دیوانی عدالت کے اختیار سے وسیع ہوتا ہے۔ بسپا کے معاملہ میں واضح طور سے قرار دیا گیا کہ بیرونی بکری پر ٹیکس عاید کرنا اختیار کا سوال پیدا کرتا ہے۔ اس معاملہ کو اب نظرانداز کر دیا گیا یہ کہہ کر کہ اس میں زیر غور خارج کرنے والا فارمولہ دفعہ ۲۰ سے مختلف تھا۔

کیرالہ[2] بنام راما سوامی میں بھی یہ سوال تھا کہ آیا غلط طور سے وصول کیے ہوئے ٹیکس کی واپسی کے لیے نالش دائر کی جا سکتی تھی یا نہیں۔ اس زیر غور ایکٹ میں بسپا کے معاملہ کی طرح کوئی تجویز

---

[1] 540 - SC - 1963 - AIR

[2] 1730 - SC - 1963 - AIR

نہ تھی بلکہ بسیا کے معاملہ کی طرح اپیلی مقتدر کے احکام قطعی قرار دیے گیے تھے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ معنوی طور سے دیوانی عدالت کا اختیار خارج ہوگیا۔ وہ ایکٹ مکمل مجموعہ تھا جو ٹیکس کے عائد کرنے، تشخیص کرنے، وصول کرنے اور واپس کرنے کے متعلق تجاویز کرتا تھا۔ اور ذمہ داری کا تعین ایکٹ کے تحت ہی کیا جاسکتا تھا۔ بسیا کے معاملہ پر کملاطس کے معاملہ کی روشنی میں رائے دیتے ہوئے عدالت نے کہا کہ بسیا کے معاملہ میں ٹیکس عاید کرنے والے مقتدر کا عمل انتظامی اختیار کے اندر تھا جتنا کہ کملاطس کے معاملہ میں تھا۔ لہٰذا اگر یہ تسلیم کرلیا جائے کہ دیوانی عدالت کا اختیار ایکٹ کی واضح تجویز یا اس کے لازمی معنوی منشا کے تحت خارج ہوسکتا ہے تو یہ خیال کیا جاسکتا ہے کہ بسیا کا معاملہ غلط طور سے فیصل کیا گیا۔ زیرغور ایکٹ کی تجاویز پر غور کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ ٹیکس عاید کرنے والے مقتدر نے کسی ممانعت کی خلاف ورزی نہیں کی۔ عدالت نے ماسک کے معاملہ میں پری وی کونسل کے قائم کیے ہوئے اصول کو بغیر اس کو بسیا کے معاملہ میں دیے ہوئے فیصلہ کی روشنی میں دیکھتے ہوئے دہرایا۔

مزاسیم ہالوٹ بنام ہند میں بحری کسٹم ایکٹ کی دفعہ ۱۸۸ میں اختیار خارج کرنے والا فقرہ زیرغور تھا۔ سوال یہ تھا کہ آیا ایک سامان کسٹم محصول سے مستثنا تھا یا اس پر ٹیرف ایکٹ کے اندراج ۴۴ کے تحت ٹیکس عاید کیا جاسکتا تھا۔ مارکس کے معاملہ میں پری وی کونسل کے فیصلہ پر استدلال کرتے ہوئے عدالت نے فیصلہ دیا کہ دیوانی عدالت نے فیصلہ دیا کہ دیوانی عدالت کا اختیار دفعہ ۱۸۸ کے ذریعہ خارج ہوگیا۔

اس فیصلہ اور مارکس کے معاملہ میں پری وی کونسل کے فیصلہ کے خلاف سپریم کورٹ نے ایک فیصلہ ہند بنام تارا چند گپتا کے معاملہ میں دیا جس میں بھی بحری کسٹم ایکٹ کی دفعہ ۱۸۸ زیرغور تھی۔ اس معاملہ میں کسٹم مقتدران نے مال اس غلط فہمی میں ضبط کرلیا تھا کہ وہ درآمد (قابو) حکم ۱۹۵۵ کے اس اندراج کے تحت آتا تھا جس کے متعلق درآمد کرنے والے شخص کے پاس لائسنس نہ تھا۔ کسٹم مقتدر نے درآمد کرنے والے کو ضبطی کے بجائے تاوان ادا کرنے کا انتخاب کرنے کی اجازت دے دی۔ اس معاملہ میں عدالت نے فیصلہ دیا کہ وہ معاملہ ایکٹ کی تجاویز کی عدم تعمیل کا اور اختیار

---

ا۔ 650 ۔ 2 - SCC. (1969) ۔

۲۔ 1750 ۔ SC - 1971 - AIR ۔

سے تجاوز کرنے کا تھا۔

مغربی بنگال[1] بنام انڈین آئرن اور اسٹیل کمپنی میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ جب بنگال سیس ایکٹ ۱۸۸۰ کے تحت ٹیکس عاید کرنے کے متعلق خالص منافع کو حساب لگا کر معین کرنے کی بابت نزاع ہو تو خارج کرنے والا مقتدر عدالت کے اختیار کو خارج کر دے گا کیونکہ خالص منافع کے تخمینہ لگانے کا عمل معینہ مقتدر کا ہے اور وہ ایسا عمل اپنے اختیار کے تحت کر سکتا ہے بجز اس صورت کے جب وہ ایکٹ کی تجاویز کی خلاف ورزی کرتے ہوئے ایسا عمل کرے۔ تخمینہ لگانے میں غلطی ایکٹ سے مقررہ طریقہ کار کو اختیار کرکے درست کروائی جا سکتی ہے۔ غیر متعلقہ امور پر یا عدم شہادت پر مبنی فیصلہ سے عدلیہ طریقہ کار کے بنیادی اصولوں کی خلاف ورزی قرار دی گئی ہے اور ایسے فیصلے کے خلاف نالش دائر کرنے کو خارج کرنے والے مقتدر سے ممانعت نہیں ہوتی[2]۔

آسام کی حکومت نے اقل ترین اجرت ایکٹ ۱۹۴۸ کے تحت چائے کے باغات میں کام کرنے والے اجیروں کے لیے اقل ترین اجرت مقرر کر دی۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۲۰ کے تحت اقل ترین اجرت سے بھی کم اجرت کی ادائیگی کے متعلق پیدا ہونے والے مطالبات کو حکومت کے تقرر کیے ہوئے مقتدر کو متعلقہ شخص کو سنے جانے کا موقع دینے کے بعد طے کرنا تھا۔ اور اس مقتدر کا حکم اس دفعہ کے تحت قطعی قرار دیا گیا۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۲۴ تجویز کرتی تھی کہ کوئی عدالت اقل ترین اجرت کو وصول کرنے کی نالش کو قبول نہ کرے گی۔ چند چائے کے باغات اجیران کو اقل ترین اجرت نہیں ادا کی گئی لہٰذا اس مقتدر نے اس کو ادا کرنے کی ان باغات کے مالکوں کو نوٹس دے دی۔ اس مقتدر نے حکم صادر کرنے کے قبل کوئی تحقیقات نہیں کی نہ کوئی شہادت لی بجز ان کے منیجروں سے ایک قلیل عرصہ کے لیے ملاقات کی تھی۔ آجروں نے اس استقرار کی نالش کی کہ اس مقتدر کا حکم ناجائز، باطل اور بغیر اختیار کے تھا۔ پیوجان ٹی کمپنی بنام ڈپٹی کمشنر[3] میں اس عذر کو نامنظور کر دیا کہ ایسی نالش کی ممانعت کی تھی۔ اس مقتدر نے بجائے فریقوں کی سماعت کیے ہوئے اس معاملہ کو بہت لاپرواہی سے نپٹا دیا جس کو سماعت نہیں کہا جا سکتا تھا۔ ایکٹ میں اس مقتدر کے حکم کے خلاف اپیل کی

---

1298 - Sc - 1970 - AIR - [1]

71 - Sc - 1971 - AIR - [2]

271 - Sc - 1960 - AIR - [3]

کوئی تجویز نہ تھی حالانکہ وہ مقتدر تاوان بھی عاید کر سکتا تھا۔ عدالت نے یہ باور کرنا ناممکن خیال کیا کہ جس حکم کو قطعی کہا گیا ہے اس کے متعلق عدالت کا اختیار خارج کر دیا گیا۔ دفعہ ۲۰ صرف یہ ظاہر کرتی ہے کہ اس مقتدر کے اختیار تمیزی کے خلاف اس ایکٹ کے تحت اعتراض نہیں کیا جاسکتا ہے اور وہ عدالت کے اختیار کو خارج نہیں کرتی جب سوال اس ایکٹ کا کام گران کے ایک طبقے پر اطلاق کرنے کا ہو۔ لہٰذا اس نالش کی معنوی طور سے ممانعت نہیں کی گئی۔ دفعہ ۲۴ کے تحت اجرت کو وصول کرنے کے لیے نالش کی ممانعت کرنے میں اس تجویز کا منشا یہ تھا کہ غریب اجیر بقایا یا اجرت کو وصول کرنے کے لیے نالش دائر کرنے پر مجبور نہ ہو جائیں اور یہ کہ وہ ایکٹ کی تجاویز کے تحت آسانی سے اجرت وصول کر سکیں۔ لہٰذا یہ قرار دیا گیا کہ وہ نالش دائر کی جاسکتی تھی۔ اس معاملہ میں تین صورتیں ایسی تھیں جن سے نتیجہ نکالا جاسکتا تھا کہ عدالت کے اختیار کا اخراج نہیں ہوا۔ وہ یہ ہیں: مقتدر نے سماعت نہیں کی۔ ایکٹ میں اپیل یا نظر ثانی کی بابت کسی تجویز نہ ہونا۔ اور اختیار سے تجاوز کیا جانا۔

انسیٹنک لمیٹڈ بنام بدیسی معاوضہ کمیشن[1] میں اس مسئلہ کی بابت کہ آیا خارج کرنے والے فقرہ کے دائرۂ اثر میں باطل افعال آتے ہیں یا نہیں، ہاؤس آف لارڈس کے قول کا ذکر کرنا مناسب ہوگا۔ اس میں بدیسی معاوضہ ایکٹ ۱۹۵۰ زیر غور تھا جس کے تحت انگلینڈ کی حکومت کو برٹش کی بیرونی جائیداد کو ضبط یا برباد کرنے کے متعلق بدیسی حکومت کی ادا کی ہوئی معاوضہ کی رقم کے بارے میں مطالبات کو فیصل کرنے کی غرض سے ایک ٹربیونل کی تشکیل دی گئی تھی۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۴ تجویز کرتی تھی کہ "کمیشن کو دی ہوئی کسی درخواست پر اس کے فیصلہ کے خلاف کسی عدالت میں اعتراض نہ کیا جائے گا" متفقہ رائے سے فیصلہ دیا گیا کہ وہ فقرہ اختیار سے تجاوز کرنے والے افعال کے لیے کوئی تحفظ نہیں مہیا کرتا اور ان معاملات کے متعلق عدالت کا اختیار خارج نہیں ہوتا۔ اس اخراج کی وجہ سے صرف اختیار کے اندر کی ہوئی غلطی عدالت کے اختیار سماعت سے باہر ہے۔ واقعات کے بارے میں تین ججوں کی رائے میں کمیشن کی کی ہوئی غلطی اختیار کی غلطی تھی۔ اور دو ججوں کی رائے میں وہ غلطی اختیار کے اندر رہ کر ہی کی گئی تھی۔ اس معاملہ پر ویڈ کی رائے ہے کہ: اختیار کے متعلق غلطی کے تصور کو وسیع کرنا ایک خاص طریقہ ہے جس کو استعمال کر کے عدالتوں نے قانونی مقتدران اور ٹربیونلوں پر اپنے قابو کو وسعت دی ہے۔

---

[1] - 163 - 2 - W.L.R (1969)

مثال کے طور پر یہ فیصلہ دے کر کہ غلط نیت سے یا غیر معقول طور سے یا قدرتی انصاف کی خلاف ورزی کرتے ہوئے کیا ہوا عمل متجاوز اختیار اور باطل ہے۔ مزید یہ کہ یہ سوال کہ آیا کوئی غلطی متجاوز اختیار ہے یا اختیار کے اندر ہی رہ کر کی گئی ہے۔ اختیار دینے والے ایکٹ کی تجاویز پر غور کر کے ہی حل ہو سکتا ہے مگر وہ تجاویز کچھ زیادہ رہنمائی نہیں کرتیں۔ اصل سوال یہ ہے کہ اس معاملہ میں عدالتیں کتنی ڈھیل دینے کو تیار ہیں اور جب جیسا کہ انسیٹک کے معاملہ میں ہوا کہ ایک کثیر رقم کا مطالبہ نامنظور کر دیا گیا تو عدالت مداخلت کرنے کی طرف راغب ہو جاتی ہے۔ اخیر میں یہ کہا جا سکتا ہے کہ فیصلہ اپنے اپنے نظریات کی بنا پر دیا جاتا ہے کوئی فیصلہ کن بحث اس موضوع پر نہیں ہو سکتی ہے۔ یہ تحریک کی جا رہی ہے کہ ہند میں بھی ایسے خارج کرنے والے فقرہ سے متجاوز اختیار فیصلوں کا تحفظ نہیں کرنا چاہیے جب تک کہ وہ فقرہ متجاوز اختیار کی غلطیوں اور اختیار کے اندر غلطیوں کا بھی واضح طور سے تحفظ نہ کرے۔ یہ ضرور ہے کہ ایک قسم کی غلطی کا دوسری قسم کی غلطی سے فرق معلوم کرنا مشکل ہے لیکن اس سے عدالتوں کو نالش کے ذریعہ مناسب معاملات میں مداخلت کرنے کی گنجائش ہو جائے گی۔

کبھی ایسا ہوتا ہے کہ ایکٹ نہ صرف "ایکٹ کے تحت کیے ہوئے عمل" کا تحفظ کرتا ہے بلکہ ان افعال کا بھی تحفظ کرتا ہے "جو ایکٹ کے تحت کیے ہوئے کہے یا ظاہر کیے جائیں"؟ کس حد تک متجاوز اختیار افعال اس دوسرے فقرہ کے تحت آتے ہیں؟ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا ہے کہ وہ معاملات اس فقرہ کے تحت نہیں آتے جہاں ایکٹ سے دیے ہوئے اختیار کا شائبہ بھی نہ ہو۔ اس سلسلہ میں چند باتیں غور طلب ہیں۔ پہلی بات توجہ کے قابل یہ ہے کہ اگرچہ عدالتوں نے بادی النظر میں ان دونوں فارمولوں یعنی انتظامی عمل کے قطعی ہونے اور عدالت کے اختیار کو واضح طور سے خارج کیے جانے کے درمیان فرق پیدا کرنے کی کوشش کی ہے مگر ان دونوں اسلوب بیان سے کوئی بین معیار نہیں ظاہر ہوتا۔ عدالت کا یہ کہنا کہ یہ دونوں فارمولے ایک دوسرے سے مختلف ہیں سیبیا اور ربیپا کے معاملات کے درمیان اور پھر کملاطس اور بسپا کے معاملات کے درمیان امتیاز کرنے کا ایک عدالتی طریقہ ہے۔ مزید یہ کہ کم سے کم اس موضوع کے ایک پہلو کے متعلق متعدد معاملات میں ججوں کے درمیان کوئی اختلاف رائے نہیں ہے۔ وہ یہ ہے کہ اگر ایکٹ نے کافی متبادل دادرسی حاصل کرنے کا طریقہ تجویز کر دیا ہو تو انتظامیہ کے کسی غلط فیصلہ پر (یہ امتیاز باطل اور متجاوز اختیار فیصلہ کے) اعتراض نہیں کیا جا سکتا

اگر عدالت کے اختیار کو خارج کرنے کی واضح تجویز کر دی گئی ہو یا انتظامی مقتدرہ کے عمل کو قطعی قرار دے دیا گیا ہو۔ لیکن اگر کوئی متبادل دادرسی کا طریقہ نہ تجویز کیا گیا ہو تو نتیجہ آسانی سے نہیں نکالا جا سکتا کہ عدالت کا اختیار خارج ہو گیا۔

جہاں انتظامی عمل باطل ہو یا اختیار سے تجاوز کر کے کیا گیا ہو وہاں عدالتی نظریہ غیر معین ہے۔ کملا مس کے معاملہ میں معلوم ہوتا ہے کہ عدالت برابر فرض کرتی رہی کہ اختیار کے سوال پر نالش دائر ہو سکتی ہے کیونکہ اگر ایسا نہ ہوتا تو عدالت اس امر پر زور نہ دیتی کہ اس معاملہ میں پیدا ہونے والا سوال "اختیار" کا نہ تھا بلکہ "غلطی" کا تھا۔

راما سوامی کا معاملہ یہ نظریہ ظاہر کرتا ہے کہ قطعی کرنے والے فقرہ سے عدالت کا اختیار مکمل طور سے اور جملہ اغراض کے لیے خارج ہو گیا۔ باطل افعال کے سوال کے بارے میں بھی دبسیا کے معاملہ میں عدالت نے صرف یہی سمجھنا کافی خیال کیا کہ "عدالت کا اختیار کم سے کم انتظامی مقتدرہ کے اس عمل کے بارے میں خارج نہ ہو گا جو بالکل اختیار کے باہر ہو اور جو اختیار کے استعمال میں کوئی غلطی نہ ہو۔ اس سے یہ نتیجہ نکل سکتا ہے کہ اگر عدالت کا اختیار واضح طور سے خارج کر دیا گیا ہو تو اس فقرہ کے دائرۂ اثر میں باطل افعال بھی آ سکتے ہیں۔ سبھیا کے معاملہ میں اس موضوع میں ابہام ہے۔ ابتدا میں عدالت نے کہا کہ الفاظ "ایکٹ کے تحت کی ہوئی کوئی تشخیص" اتنے وسیع ہیں کہ ان کے مفہوم میں ایکٹ کے تحت متعلقہ مقتدرہ کی کی ہوئی جملہ تشخیصات آ جاتی ہیں مگر اس کی تشریح نہیں کی کہ آیا اس سے عدالت کا مطلب ان غلط فیصلوں سے تھا جو اختیار کے اندر رہ کر کیے جائیں یا ان غلط فیصلوں سے بھی تھا جو اختیار کے ہی باہر میں کیے جائیں۔ عدالت نے مزید کہا کہ ایکٹ کی بنیادی تجاویز کی ایسی عدم تعمیل کی صورت میں جو متعلقہ مقتدرہ کے سامنے کی ہوئی تمام کارروائی کو ناجائز اور بغیر اختیار بنا دے وہ خارج کرنے والا فقرہ مؤثر نہیں ہو سکتا مگر عدالت نے اس بات کی جانچ نہیں کی کہ آیا اس معاملہ میں پیدا ہونے والا سوال قانون کے متعلق غلطی یا اختیار کے بارے میں غلطی کا تھا۔ مجموعی طور سے کہا جا سکتا ہے کہ جیسا کہ کانجی اور سوجان کے معاملہ سے ظاہر ہوتا ہے۔ اب رجحان اس طرف ہے کہ اختیار سے تجاوز کرنے کے معاملہ میں عدالت کا اختیار خارج نہیں ہوتا۔

اس بات پر بھی الجھن ہے کہ اختیار کی غلطی (اختیار سے تجاوز کرنا) کیا ہے اور اختیار کے اندر غلطی کیا ہے۔

اوپر ذکر کیے ہوئے تمام ایسے معاملات میں جن میں یہ قرار پایا ہے کہ نالش نہیں دائر کی جا سکتی کسی قسم کا خارج کرنے والا فقرہ تھا اور اس کے ساتھ ایکٹ میں نظرثانی نگرانی۔ اپیل وغیرہ کی تجاویز کی گئی تھیں۔ اگر ایسی تجاویز نہ ہوں تو خارج کرنے والے فقرہ کا اثر بہت کم ہو جاتا ہے۔ لیکن کیا اس قسم کی اپیل وغیرہ کی تجاویز بغیر خارج کرنے والے فقرہ کے عدالت کو یہ فیصلہ دینے پر راغب کر سکتی ہیں کہ ایکٹ کے تحت نالش نہیں دائر کر سکتی۔ اس معاملہ پر کوئی معین رائے ظاہر کرنا دشوار ہے۔ اصولاً ایسا ہو سکتا ہے کیونکہ یہ اکثر قرار دیا گیا ہے کہ جب ایکٹ کوئی ذمہ داری قائم کرے اور اس سے پیدا ہونے والے واقعاتی اور قانونی سوالات کو تعمیل کرنے کی غرض سے ایکٹ میں کوئی طریقہ مقرر کر دیا جائے تو لازماً معنوی طور سے اس معاملہ کے متعلق نالش نہیں دائر ہو سکتی۔ ریلیہ (RELEIGH) کے معاملہ میں پری وی کونسل اس حد تک گئی کہ اس نے شک ظاہر کیا کہ آیا خارج کرنے والے فقرہ کی ضرورت ہے بھی جب ایکٹ میں آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۴۲ کی دفعہ ۶۷ کی طرح زیر تشخیص شخص کو دادرسی دینے کے لیے کافی مؤثر طریقے تجویز کر دیے گئے ہوں۔ ان بیانات کے باوجود سپریم کورٹ نے ابھی تک کسی معاملہ میں یہ فیصلہ نہیں دیا کہ محض اس دادرسی کے طریقہ کی بنا پر اور بغیر خارج کرنے والے فقرہ کے عدالت کا اختیار خارج ہو سکتا ہے۔ اس میں شک ہے کہ عدالتیں ایسا نظریہ اختیار کریں گی کیونکہ وہ خارج کرنے والے فقرہ کو اچھی نظر سے نہیں دیکھتی ہیں۔

## خارج کرنیوالے فقرے اور قوانین کا خلافِ دستور ہونا

اس اصول کے قائم ہونے میں کچھ عرصہ لگا ہے کہ خارج کرنے والا فقرہ کسی ایکٹ کے جواز پر اعتراض کرنے کے متعلق عدالت کے اختیار کو خارج نہیں کرتا۔ اس موضوع پر ارتقا کی شروعات ایک پرانے معاوضہ ریلیہ انویسٹمنٹ[1] بنام گورنر جنرل ان کونسل سے ہوئی۔ زیر تشخیص شخص سے وصول کیے ہوئے آمدنی ٹیکس کی واپسی کی نالش کی گئی۔ واپسی کا مطالبہ اس بنا پر کیا گیا تھا کہ ٹیکس ناجائز طور سے وصول کیا گیا تھا کیونکہ ایکٹ کی جس تجویز کے تحت وہ وصول کیا تھا وہ باطل تھی کیونکہ قانون سازیہ کے اختیار سے تجاوز کر گئی تھی۔ آمدنی ٹیکس کی دفعہ ۶۷ تجویز کرتی تھی کہ "اس ایکٹ کے تحت کی ہوئی کسی تشخیص کو منسوخ کروانے یا اس میں ردوبدل کروانے کے لیے کوئی

---

1. 78-PC-1947-AIR - ط

نالش دیوانی عدالت میں نہیں دائر کی جائے گی۔ سوال یہ تھا کہ آیا اس تجویز کے تحت زیر غور نالش نہیں دائر کی جاسکتی۔ مدعی نے بحث کی کہ باطل ایکٹ کے تحت کی ہوئی تشخیص ایکٹ کے تحت کی ہوئی نہیں متصور ہوسکتی۔ اس بحث کو نامنظور کرتے ہوئے پری وی کونسل نے کہا کہ وہ نالش نہیں دائر کی جاسکتی تھی۔ اس نظریہ کی تائید میں عدالت نے دو خاص وجوہ ظاہر کیے۔ اوّل۔ قانونی تجویز پر باطل ہونے کی بناپر اعتراض کرنے کا خود ایکٹ نے مؤثر طریقہ مقرر کر دیا ہے۔ دوئم۔ اس صورت میں جب کسی باطل قانون پر عمل درآمد کرتے ہوئے تشخیص کی گئی ہو اور اس صورت میں جب کسی باطل تجویز کی غلط تعبیر کی بناپر تشخیص کی گئی ہو کوئی امتیاز نہیں کیا جاسکتا۔ لہٰذا پری وی کونسل نے فیصلہ دیا کہ ٹیکس عاید کرنے والی تجویز کے دستوری جواز پر بھی ایکٹ میں دیے طریقہ کار کو اختیار کرکے ہی اعتراض کیا جاسکتا تھا۔ نالش کے ذریعہ نہیں۔

بھارٹی کلا بھنڈار[1] کے معاملہ میں ایک میونسپلٹی نے دستور کی دفعہ ۲۷۶ کی خلاف ورزی کرتے ہوئے ٹیکس کی شرح میں ایک اظہارنامہ کے ذریعہ اضافہ کر دیا۔ زاید ٹیکس ادا کرنے والے ٹیکس دہندہ نے اس کی واپسی کی نالش کی۔ مدعی کے راستہ میں پہلی رکاوٹ ایکٹ کے مطلوبات کی عدم تعمیل تھی۔ ایکٹ تجویز کرتا تھا کہ میونسپل کمیٹی کے خلاف کوئی نالش بغیر دو ماہ کی نوٹس دیے اور بنائے نالش کے چھ ماہ کے بعد نہیں دائر کی جاسکتی۔ سپریم کورٹ نے ۳ برخلاف ۲ کی اکثریت رائے سے فیصلہ دیا کہ اس تجویز کا اطلاق اسی صورت میں ہوتا ہے جب کمیٹی اپنے اختیار کے تحت عمل کرے یا اس کے تحت عمل کرنا ظاہر کرے۔ جب اس کمیٹی نے دستور سے معین کی ہوئی حد سے زیادہ ٹیکس عاید کیا تو اس کا عمل حق بہ جانب نہ تھا اور اس کے لیے اختیار کا شائبہ تک نہ تھا لہٰذا اس تجویز کی عدم تعمیل نالش دائر کرنے کے لیے کوئی روک نہ تھی۔ اگر کوئی عمل ظالمانہ اور غیر معقول ہو یا اس کی بالکل تائید نہ کی جاسکے تو ایسی صورت اس فقرہ کے مفہوم میں نہیں آتی اور ایکٹ سے عاید کی ہوئی پابندی سے آزاد ہو کر نالش دائر کی جاسکتی ہے۔

پونا میونسپلٹی[2] کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اگر ایکٹ نے کسی بات کی ممانعت کر دی ہو تو یہ نہیں ادعا کیا جاسکتا کہ کوئی عمل اس کے تحت یا اس ایکٹ پر عمل درآمد کرتے ہوئے

---

1۔ AIR-1966-Sc-249

2۔ AIR-1965-Sc-555

کیا گیا۔ زیرِ غور معاملہ میں میونسپلٹی کے اختیار سے باہر ٹیکس کا ایکٹ کے تحت وصول کیا جانا ظاہر کیا جاتا تھا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ واپسی کی نالش میں کوئی روک نہ تھی۔

بھارت کلا بھنڈار کے معاملہ میں زیرِ غور ایکٹ میں ایک تجویز تھی جس کے تحت ٹیکس کے تخمینہ، تشخیص۔ عاید کیے جانے یا کسی شخص کی ٹیکس ادا کرنے یا تشخیص کیے جانے کی ذمہ داری کے خلاف کسی مقتدر کے سامنے کوئی اعتراض نہ کیا جائے گا بجز اس طریقہ سے جس کو ایکٹ نے مقرر کیا ہے۔ یہ قرار پایا کہ یہ تجویز واضح طور سے عدالت کے اختیار کو خارج نہیں کرتی۔ مزید یہ کہ اس تجویز میں واپسی ٹیکس کا کوئی ذکر نہیں تھا لہٰذا اس کے بارے میں فیصلہ قطعی نہیں کیا گیا تھا۔ علاوہ اس کے مذکورہ پیرے میں مندرج دو شرائط کے تابع ایکٹ کے نشا کے بموجب نالش دائر کی جاسکتی تھی۔ ریلیہ کے معاملہ میں دیا ہوا فیصلہ قابلِ اطلاق نہیں خیال کیا گیا کیونکہ واپسی کے لیے اس زیرِ غور ایکٹ میں کوئی طریقہ مقرر نہیں کیا گیا تھا اور اگر کوئی طریقہ تھا بھی تو وہ ناکافی تھا۔

ریلیہ (RELEIGH) کے معاملہ پر اظہارِ رائے کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ جب کوئی مقتدر بغیر اختیار کے (دستور سے عاید کی ہوئی حد سے تجاوز کرتے ہوئے) کوئی عمل کرے تو یہ نہیں کہا جاسکتا کہ اس نے "ایکٹ کے تحت عمل" کیا۔ مزید یہ کہ الفاظ "ایکٹ کے تحت" کی بہت وسیع تعبیر کا یہ شدید نتیجہ نکلے گا کہ قانون سازیہ کو جس کا خود وجود دستور پر منحصر ہے یہ نشا منسوب کیا جائے کہ خلافِ دستور افعال کا تحفظ کرنے کی غرض سے ان پر اعتراض کرنے کو ایکٹ سے تجویز کیے ہوئے طریقہ تک محدود کر دے اور ضابطہ دیوانی کے تحت عام دادرسی حاصل کرنے کی اجازت نہ دے۔ یعنی اس مشینری پر محدود کر دے جو اس قدر مؤثر نہیں ہے جس قدر عام قانون کی تجاویز ہیں۔ اس تعبیر کی وجہ سے اس تجویز کے دستوری جواز پر غور کرنا ضروری ہو جائے گا جس میں یہ اصطلاح "ایکٹ کے تحت" استعمال کی گئی ہو۔ ریلیہ (RELEIGH) کے معاملہ میں معلوم ہوتا ہے کہ اس پہلو پر غور نہیں کیا گیا۔

کملاکس کے معاملہ میں بھی ایک انتظامی عمل کے دستوری جواز کا سوال تھا۔ اس معاملہ اور بھارت کلا بھنڈار کے معاملہ میں امتیازی پہلو یہ تھا کہ بھارت کلا بھنڈار میں تفویضی قانونی (اختیار نامہ) خلافِ دستور تھا جب کہ کملاکس کے معاملہ میں ایک انتظامی عمل کے دستوری جواز کا سوال تھا۔

ریلیہ کے معاملہ کو اخیر میں سپریم کورٹ نے وکٹارمن کمپنی بنام مدراس میں مسترد کر دیا

1683. SC-1966. AIR.-1

مدراس عام بکری ٹیکس ایکٹ ۱۹۳۹ء کی تجاویز کے تحت بکری ٹیکس عاید کیا گیا تھا لیکن ان تجاویز کو سپریم کورٹ نے بعد کو خلاف دستور قرار دیا لہٰذا ادا کیے ہوئے بکری ٹیکس کی واپسی کے لیے نالش دائر کی گئی۔ سوال یہ پیدا ہوا کہ آیا اس ایکٹ کی دفعہ ۱۸ الف ایسی نالش دائر کرنے کی ممانعت کرتی تھی۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ ناجائز طور سے خلاف دستور ایکٹ کے تحت عاید کیے ہوئے اور ادا کیے ہوئے ٹیکس کی واپسی کی نالش کے لیے خارج کرنے والا فقرہ کوئی روک نہیں لگا سکتا۔

عدالت کے فیصلہ کا اصل مفہوم یہ تھا کہ ایک ایکٹ کے تحت عمل کرنے والے مقتدران اس ایکٹ کے جواز پر اعتراض نہیں کر سکتے۔ ان کو اس ایکٹ کے اندر رہ کر ہی عمل کرنا ہوتا ہے نہ کہ اس کے باہر رہ کر۔ ایک ناجائز اور باطل تجویز کی بنا پر عمل کرنے والا مقتدر اس تجویز کے باہر رہ کر عمل کرنے والا متصور ہوگا لہٰذا ایکٹ کے باہر رہ کر صادر کیے ہوئے حکم پر اعتراض کرنے کے لیے یقیناً نالش دائر کی جاسکتی ہے۔ اب یہ اصول قطعی طور سے قائم ہوگیا ہے کیونکہ دھولا بھائی کے معاملہ میں جملہ ججوں کی متفق رائے سے اس اصول کو دہرایا گیا۔ ایک اظہار نامہ کو جس کے تحت بکری ٹیکس عاید کیا گیا تھا سپریم کورٹ نے دستور کی دفعہ ۳۰۱ کے تحت باطل قرار دیا۔ لہٰذا ادا کیے ہوئے ٹیکس کی واپسی کی نالش دائر کی گئی۔ زیر غور ایکٹ کی دفعہ ۱۰ تجویز کرتی تھی کہ اس ایکٹ کے تحت یا اس کے تحت بنائے ہوئے قواعد کے تحت کی ہوئی کسی تشخیص یا صادر کیے ہوئے کسی حکم کے خلاف کسی عدالت میں اعتراض نہ کیا جائے گا۔ باوجود اس تجویز کے عدالت نے کہا کہ ونکٹارمن کے معاملہ میں دیے ہوئے فیصلہ کا اطلاق ہوتا ہے اور نالش دائر کی جاسکتی ہے۔

عدالت نے کہا کہ قانون کے باطل ہونے کا عذر ہمیشہ عدالت میں لیا جاسکتا ہے کیونکہ قطعی کرنے والے فقرہ کا یہ منشا نہیں ہوسکتا کہ باطل اور ناجائز قوانین کا بھی بغیر کسی دادرسی کے نفاذ کیا جائے۔ زیر غور ایکٹ میں اپیل، نگرانی اور ہائی کورٹ کو رجوع کرنے کی تجاویز تھیں لیکن چونکہ زیر غور اظہار نامہ باطل تھا فریق اس امر کا فائدہ اٹھا سکتے تھے کہ ٹیکس بغیر کسی تجویز کے عاید کیا گیا تھا۔ اس امر نے ٹیکس کے مقتدران کے اختیار کو متاثر کیا اور وہ فریقوں پر ٹیکس کی تشخیص بھی نہ کر سکے۔

## اختیار سے متعلق واقعہ اور خارج کرنیوالے فقرے

اگرچہ کوئی ایکٹ دیوانی نالش دائر کرنے کی ممانعت بھی کر دے پھر بھی عدالتیں

---

78- Sc- 1969. AIR - el

کسی واقعہ کو اختیار سے متعلق قرار دے کر یہ فیصلہ دے سکتی ہیں کہ خارج کرنے والے فقرہ کا اطلاق اختیار سے متعلق واقعہ کو فیصل کرنے کے بارے میں عدالت کے اختیار سماعت پر نہیں ہوتا۔ اس سلسلہ میں دیوی بنام گوکل چندر کا حوالہ دیا جاسکتا ہے جس کا ذکر پہلے ہو چکا ہے۔

## نتیجہ

نتیجہ کے طور پر عدالت کے اختیار کو خارج کرنے والے عام طور سے استعمال کیے جانے والے مذکورہ بالا فارمولوں سے چند اصول اخذ کیے جاسکتے ہیں: اول۔ آیا عدالت کا اختیار سماعت خارج کر دیا گیا ہے یا نہیں متعلقہ ایکٹ کی تجاویز پر منحصر ہے۔ اگر وہ ایکٹ واضح طور سے تجویز کرے کہ عدالت کا اختیار خارج ہو جائے گا تو ایسا ہی قرار دیا جائے گا۔ لیکن ایکٹ میں متبادل دادرسی حاصل کرنے کا کوئی انتظامی طریقہ نہ ہونے کی وجہ سے عدالتیں خارج کرنے والے فقرہ پر بہت سختی سے غور کرتی ہیں۔ دوئم۔ معنوی طور سے نالش دائر کرنے کی ممانعت ہوسکتی ہے اگر ایکٹ کے تحت پیدا ہونے والے معاملات پر اعتراض کرنے کے لیے ایکٹ میں ہی کوئی انتظامی طریقہ مہیا کر دیا گیا ہو۔ اس کے ساتھ اگر کوئی تجویز احکام کو قطعی کرنے کی ہو تو اور بھی آسانی ہو جاتی ہے۔ سوئم۔ اخراج خواہ واضح یا معنوی ہو صرف ایکٹ سے دیے ہوئے اختیار کے متعلق ہوتا ہے نہ کہ باطل عمل کے بارے میں۔ چہارم۔ نظائر کا رجحان اس طرف ہے کہ خارج کرنے والا فقرہ باطل عمل کا تحفظ نہیں کرسکتا۔ مگر یہ اصول ان یکسر شبہ سے پاک نہیں ہے۔ انسیمنک کے معاملہ میں قرار پایا ہے کہ باطل انتظامی عمل کا تحفظ عام خارج کرنے والا فقرہ نہیں کرسکتا ہے۔ شاید یہ فیصلہ ہند میں بھی عدالتی نظریہ پر اثر انداز ہو۔ سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ خارج کرنے والا فقرہ موثر نہیں ہوسکتا ہے اگر ایکٹ کی تجاویز کی عدم تعمیل کی گئی ہو۔ لیکن اس کا مطلب شاید یہ ہے کہ وہ عدم تعمیل ایسی ہو کہ وہ اختیار کی بنیاد کو متاثر کرے (یعنی اختیار کے معاملہ میں غلطی)۔ پنجم۔ خارج کرنے والے فقرہ کا اطلاق اس صورت میں نہیں ہوتا جب عمل عدلیہ طریقہ کار کے بنیادی اصولوں سے غیر مطابق ہو یعنی قدرتی انصاف کے اصولوں کی خلاف ورزی کرتا۔ یا فیصلہ کی تائید میں کسی بھی شہادت کا نہ ہونا۔ ششم۔ اختیار خارج کرنے والا کسی قسم کا بھی فقرہ ہو پھر بھی باطل قانونی تجویز یا باطل تفویضی قانون کے تحت کسی مقتدر کے عمل پر دیوانی عدالت میں اعتراض کیا جاسکتا ہے۔ وہ دیوانی عدالت کی زد سے بری نہیں ہے۔

---

879_SC_1962 (2) - A

# باب نمبر (۱۶)

# فعلِ بیجا (TORT) یا معاہدے کی بنا پر حکومت کے خلاف نالشات

## فعل بیجا کی بابت ذمہ داری

### فرمانروایانہ اور غیر فرمانروایانہ افعال یا شاہی اور غیر شاہی عمل (سرکاری عمل)

(SOVEREIGN AND NONSOVEREIGN FUNCTIONS)

اپنے ملازمین کے افعال بے جا سے حکومت کی برائت جاگیریت کے دور کے بعد بھی قائم رہ جانے والا انگلینڈ کا ایک قدیم اصول ہے جو اب بھی کسی شکل میں ہند میں موجود ہے۔ اس برائت کے اصول کی اصل بنیاد یہ ہے کہ اعلا ترین قدرت رکھنے والے مقتدر کی یہ صفت ہے کہ ریاست پر بغیر اس کی اجازت کے اسی کی عدالت میں نالش نہیں دائر کی جاسکتی۔ ہند میں اپنے ملازمین کے افعال بے جا سے حکومت کی برائت کی وسعت کا تعین دستور کی دفعہ ۳۰۰ کے ذریعہ کیا گیا ہے جو تجویز کرتی ہے کہ حکومت ہند یا کوئی ریاستی حکومت اپنے متعلقہ امور کے بارے میں اسی طرح نالش دائر کرسکتی ہے جس طرح ہند کی ڈومینین اور جوابی صوبے یا جوابی ہندی ریاستیں دائر کرسکتی تھیں یا ان پر نالش دائر کی جاسکتی تھی اگر یہ دستور وضع نہ کیا جاتا۔ مگر یہ پارلیمنٹ یا ریاست کی قانون سازیہ کے وضع کیے ہوئے قانون کے تابع ہے۔

لہٰذا مرکز اور کسی ریاست کی ذمہ داری کی وسعت دستور سے قبل ہند کی ڈومینین یا صوبوں کی ذمہ داری کی وسعت کے برابر کردی گئی۔ حکومت ہند ایکٹ ۱۹۳۵ کی دفعہ ۱۷۶ کے تحت اس وسعت کو سکریٹری آف اسٹیٹس فار انڈیا کی ذمہ داری کی وسعت کے مساوی کردیا گیا تھا۔ حکومت ہند ایکٹ ۱۹۱۵ کی دفعہ ۳۲ کے ذریعہ یہ وسعت ایسٹ انڈیا کمپنی کی ذمہ داری کی وسعت کے برابر کردی گئی تھی۔ اس کے قبل حکومت ہند ایکٹ ۱۸۵۸ کی دفعہ ۶۵ نے اعلان کیا تھا کہ سکریٹری آف اسٹیٹس فار انڈیا کے خلاف جملہ اشخاص اسی قسم کی نالشات دائر کرسکتے ہیں اور اسی قسم کی داد رسیاں حاصل کرسکتے ہیں اور اسی قسم کی کارروائیاں کرسکتے ہیں

جو وہ ایسٹ انڈیا کمپنی کے خلاف کر سکتے تھے ۔ لہٰذا ہندتیں حکومت کی ذمہ داری کی وسعت کو سمجھنے کے لیے یہ معلوم کرنا ضروری ہو گیا کہ ۱۸۵۸ کے قبل ایسٹ انڈیا کمپنی کی ذمہ داری کی کیا وسعت تھی۔

شروع میں یہ کمپنی ایک تجارتی جماعت تھی ۔ رفتہ رفتہ اس نے ہند میں عملداریاں حاصل کرلیں اور جنگ ۔ صلح اور افواج قائم کرنے کے لیے اقتدار اعلا حاصل کر لیا کیونکہ وہ کمپنی اپنا علیحدہ وجود رکھنے والی اور برٹش تاج سے کوئی ملازم یا ایجنٹ کا رشتہ نہ رکھنے والی خود اختیار کارپوریشن تھی لہٰذا تاج کو حاصل برائت اس کو کبھی نہیں عطا کی گئی ۔ حکومت ہند ایکٹ ۱۸۵۸ کی دفعہ ۶۵ کے تحت پہلا مقدمہ جس کو ۱۸۶۱ میں کلکتہ سپریم کورٹ نے فیصل کیا ۔ پی ۔ اینڈ او اسٹیم نیوی گیشن بنام سکریٹری آف اسٹیٹ ہے ۔ پی ۔ اینڈ ۔ او نے ہرجانے کی مطالبہ کی نالش سکریٹری آف اسٹیٹ کے خلاف اس بنا پر دائر کی کہ حکومت کی کدر پور گودی میں چند کام گران کی غفلت کی وجہ سے اس کے گھوڑے کو چوٹ آئی تھی وا قعات یہ تھے کہ کام گران ایک بھاری چیز کو گودی کے ایک حصہ سے دوسرے حصہ کو حکومت کے اسٹیمر پر چڑھانے کے لیے جا رہے تھے ۔ اس اسٹیمر کی وہ مرمت کر رہے تھے ایسا کرنے کے لیے ان کو ایک شاہراہ کو پار کرنا تھا جو گودی کے بیچ سے ہو کر گزرتی تھی ۔ جب وہ ایسا کر رہے تھے مدعی کی گھوڑا گاڑی اس بھاری چیز سے ٹکرا گئی کام گران کی غفلت کی وجہ سے ایک گھوڑے کو چوٹ آگئی ۔ عدالت نے یہ سوال قائم کیا کہ آیا ایسے حالات میں ایسٹ انڈیا کمپنی ذمہ دار ہوتی ۔ چارٹر ایکٹ ۱۸۳۳ کے بعد کمپنی دہری حیثیت سے عمل کر رہی تھی یعنی بہ حیثیت تاجر اور اس کی حاصل کی ہوئی عملداریوں کے متعلق تاج کے ٹرسٹی کی حیثیت سے شاہی اختیار استعمال کرنے والے مقتدر کی حیثیت سے ۔ عدالت نے کہا کہ یہ امر کہ کمپنی شاہ کے تفویض کیے ہوئے اختیار کو استعمال کر رہی تھی اس کو بادشاہ نہیں بنا سکتا ۔ لہٰذا اس کو برائت نہیں حاصل ہے ۔ کمپنی کی ذمہ داری کی واقعی وسعت کے بارے میں عدالت نے کہا کہ اگر کمپنی حکومت کے اغراض کے لیے ایسا کاروبار کرے جیسے بیل گاڑی چلانا اور کرایہ پر مسافروں کو لے جانا تو مناسب ہو گا کہ وہ ایسا نہیں ذمہ داریاں کے تابع کرے جو افراد کی ہوتی ہیں ۔ دیگر الفاظ میں اگر کمپنی ایسے کام کرے جو نجی اشخاص کر سکتے ہیں تو وہ اس کام کے دوران اپنے ملازمین کے کیے ہوئے افعال بے جا کے لیے ذمہ دار ہو گی ۔ اس معاملہ میں ان وجوہ کی بنا پر عدالت نے کمپنی کو ذمہ دار قرار دیا ۔

---

1. APP. H-C-R- Bom-5- el

اگرچہ یہ سوال کہ آیا کمپنی شاہی اختیار کے ملازمین کے فعل بے جا کے لیے ذمہ دار ہوتی ہے یا نہیں زیر غور نہیں تھا۔ پھر بھی عدالت نے اس پہلو پر بھی اپنی رائے ظاہر کی کہ

"ایسے اختیار کے استعمال میں جو عام طور سے شاہی اختیار کہا جاتا ہے کیے ہوئے عمل اور ایسے کاروبار میں کیے ہوئے عمل میں جو ایسے اختیار کی تفویض کے بغیر کیا جائے بہت بڑا اور واضح فرق ہے۔"

پہلی صورت میں کوئی نالش نہیں کی جا سکتی۔ لہٰذا پی۔ اینڈ او کے معاملہ میں دو اصول قائم کیے گئے۔ (۱) یہ کہ مخصوص قانونی تجاویز کے علاوہ ایسے کاروبار میں کیے ہوئے افعال کے متعلق جو شاہی اختیار نہ رکھنے والا کوئی نجی شخص کر سکتا تھا ایسٹ انڈیا کمپنی کے خلاف نالشات دائر کی جا سکتی تھیں اور اس کے نتیجہ کی طور سے کمپنی کے جانشین سکریٹری آف اسٹیٹ پر بھی۔ (۲) یہ کہ شاہی اختیار کے استعمال میں کیے ہوئے کسی عمل کے متعلق سکریٹری آف اسٹیٹ ذمہ دار نہیں ہے۔ پہلے اصول کے خلاف کوئی اعتراض نہیں کیا گیا ہے نہ اس کے خلاف کوئی رائے ظاہر کی گئی ہے۔ لیکن دوسرے اصول کے متعلق عدالتی نظریات میں تصادم ہے۔ چند معاملات میں اس کا واقعی اطلاق کیا گیا ہے لیکن چند معاملات میں اس کو عدالت کا صرف ایک قول (OBITER DICTS) سمجھ کر اس سے انحراف کیا گیا ہے۔ ان معاملات کی تفصیل میں جانے کی ضرورت نہیں کیونکہ دستور کے نفاذ کے بعد سپریم کورٹ نے اس اصول پر دو معاملات میں غور کیا ہے۔

ریاست راجستھان[1] بنام ودیاوتی میں کلکٹر کے سرکاری کام کے لیے استعمال کی جانے والی حکومت کی جیپ کے ڈرائیور نے اس کو کارخانہ سے کلکٹر کے مکان تک لے جانے میں بے دھڑک اور غفلت سے چلایا اور ایک راہگیر کو مہلک چوٹ پہنچائی۔ ریاست پر ہرجانہ کی نالش کی گئی۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ریاست ڈرائیور کی غفلت کے لیے متعاملنہ (VICARIOUSLY) طور سے ذمہ دار تھی۔ عدالت نے اس سوال پر غور نہیں کیا کہ آیا وہ شاہی عمل تھا یا نہیں۔ اگرچہ عدالت کا فیصلہ اس موضوع پر بہت واضح ہے مگر یہ معلوم ہوتا ہے کہ عدالت کا نظریہ یہ تھا کہ وہ یہ فیصلہ نہیں دے گی کہ حکومت اپنے ملازم کے فعل بے جا کی ذمہ داری سے بری ہے خواہ وہ شاہی اختیار کے استعمال میں کیا ہو خواہ نہ کیا گیا ہو۔ یہ نظریہ عدالت کے مندرجہ ذیل بیان

---

[1] 933 SC - 1962 - AIR

سے معلوم ہوتا ہے۔

"اصولوں کے نقطہ نظر سے معاملہ پر غور کرتے ہوئے یہ قرار دینے میں کوئی دشواری نہیں پیدا ہوتی کہ ریاست اپنے ملازم کے ایسی حیثیت سے ماموری اور کارہائے منصبی کے دوران ارتکاب کیے ہوئے فعل بے جا کے لیے اسی طرح ذمہ دار ہے جیسا کہ کوئی دیگر آجر۔ یونائیٹڈ کنگڈم میں تاج کی برائت قدیم جاگیریت کے دور کے اس انصاف کے تصور پر مبنی تھی کہ بادشاہ کوئی فعل بےجا نہیں کر سکتا ہے لہٰذا وہ کسی کو ایسے عمل کرنے کا اختیار یا اس کی ترغیب بھی نہیں دے سکتا اور یہ کہ اس پر خود اسی کی عدالت میں نالش نہیں دائر کی جا سکتی۔ اب جب ہم نے جمہوری طرز کی حکومت قائم کی ہے اور اس کا ایک مقصد اشتراکی ریاست قائم کرنا ہے جس میں متعدد صنعتی اور دیگر افعال کیے جاتے ہیں اور کثیر تعداد میں ملازمین کو مامور کیا جاتا ہے اصولاً یا مفاد عامہ میں یہ نظریہ حق بہ جانب نہ ہوگا کہ ریاست مقامانہ طور سے اپنے ملازمین کے افعال بے جا کے لیے ذمہ دار نہ قرار دی جائے۔"

واقعہ یہ ہے کہ عدالت نے حکومت کی ذمہ داری معین کرنے کے لیے شاہی عمل کے جانچ کے طریقہ کو نہ مسترد کیا نہ اس کا حوالہ دیا نہ واضح طور سے کہا کہ اس معاملہ میں فعل شاہی عمل نہ تھا۔ اس کا امکان تھا کہ ودیاوتی کا معاملہ ریاست کی ذمہ داری کے متعلق نئے نظریہ کی بنیاد ڈالے لیکن اس معاملہ میں ظاہر کیے ہوئے نظریات کو خود عدالت نے دوسرے معاملہ میں فیصلہ دے کر کالعدم کر دیا۔ وہ معاملہ کستوری لال جین بنام ریاست اترپردیش ہے اس معاملہ میں پولیس نے اپیلانٹ کے قبضہ سے کچھ سونا گرفت میں اس شبہ پر لیا کہ وہ چوری کیا ہوا مال ہے۔ اس سونے کو سرکاری کارخانہ میں رکھا گیا مگر چیف کانسٹبل نے اس کا تصرف بے جا کیا اور پاکستان فرار ہو گیا لہٰذا مقتدران نے اس سونے کو محفوظ تحویل میں رکھنے میں غفلت کی۔ سوال یہ پیدا ہوا کہ "آیا ریاست اپنے ملازمین کی غفلت کی وجہ سے اپیلانٹ کو معاوضہ دینے کی ذمہ دار ہے یا نہیں۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ ریاست ذمہ دار نہیں ہے کیونکہ وہ عمل شاہی عمل تھا۔ عدالت نے پی اینڈ او کے معاملہ میں شاہی اور غیر شاہی عمل کے درمیان قائم کیے ہوئے

---

1039. Sc. 1965. AIR. ol.

امتیاز کو ان الفاظ میں دہرایا:-

"اگر کسی سرکاری ملازم نے فعل بے جا کا ارتکاب کیا ہو اور اس کی بنا پر ہرجانہ کا مطالبہ کیا گیا ہو تو سوال یہ قائم کرنا چاہیے کہ آیا اپنے قانونی فرائض کی انجام دہی میں سرکاری ملازم کا فعل بے جا ریاست سے اس کو فرمانروایانہ اختیار کی تفویض سے منسوب کیا جا سکتا ہے اور اخیر میں اسی کی بنا پر کیا گیا ہے۔ اگر جواب اثبات میں دیا جائے تو اس فعل بے جا کی وجہ سے پہنچی ہوئی مضرت کے متعلق ہرجانہ کی نالش نہیں دائر کی جا سکتی۔ برخلاف اس کے اگر سرکاری ملازم نے اپنے فرائض کی انجام دہی میں وہ فعل بے جا کسی شاہی اختیار کی تفویض کی بنا پر نہیں کیا ہے تو ہرجانہ کی نالش دائر کی جا سکتی ہے۔"

چونکہ عدالت کی رائے میں کسی شخص کو گرفتار کرنے۔ اس کی تلاشی لینے اس کے قبضہ سے جائیداد کو گرفت میں لینے کا اختیار فرمانروایانہ اختیار ہے حکومت کے خلاف کوئی نالش نہیں دائر کی جا سکتی۔ عدالت نے ودیاوتی کی نظیر کی یہ تشریح کر دی کہ جیپ کارخانہ سے کلکٹر کے مکان تک لے جانے میں ڈرائیور کوئی ایسا کام نہیں انجام دے رہا تھا جس کا تعلق کسی طرح بھی فرمانروایانہ اختیار سے ہو۔ کستوری لال کے معاملہ میں کانسٹبل نے جو عمل کیا تھا وہ فرمانروایانہ اختیار کے تصور کے تحت آتا تھا لہٰذا ہرجانہ کی کوئی نالش نہیں دائر کی جا سکتی تھی۔ مگر عدالت نے توجہ دلائی کہ ریاست کی فعل بے جا کی بنا پر ذمہ داری کی وسعت کے متعلق قانون غیر معین ہے اور اس موضوع پر تاج کارروائی ایکٹ ۱۹۴۷ء (CROWN PROCEEDINGS ACT) کی طرز کا کوئی قانون وضع کر دینا چاہیے۔

کسی فعل کو فرمانروایانہ یا غیر فرمانروایانہ قرار دینے کے لیے عدلیہ نے کوئی واضح جانچ کا طریقہ نہیں قائم کیا ہے۔ اس وقت تک کا قائم کیا ہوا جانچ کا طریقہ کہ آیا زیر غور عمل کو کوئی نجی شخص کر سکتا تھا مخصوص واقعاتی حالات میں زیادہ کارآمد نہیں ثابت ہوتا مثلاً کیا یہ نہیں بحث کی جا سکتی ہے کہ کستوری کے معاملہ میں جو عمل زیر غور تھا وہ امانتی تحویل کا تھا یعنی کسی دیگر شخص کے مال کو ایک مدت تک تحویل میں رکھنا۔ جو عمل کوئی نجی شخص کر سکتا تھا؛ برخلاف اس کے ودیاوتی کے معاملہ میں یہ بحث کی جا سکتی ہے کہ جیپ کلکٹر کے استعمال کے لیے رکھی گئی تھی جو ایک منتظم اور ضلع مجسٹریٹ بھی تھا اور اس کو فرائض انجام دینے تھے۔ واضح طور سے یہ جملہ افعال فرمانروایانہ افعال ہیں۔

فرمانروایانہ اور غیر فرمانروایانہ عمل کے درمیان امتیاز کرنے کے لیے یہ متعلقہ امر نہیں ہے کہ اختیار کسی قانون کے تحت کیا گیا ہو حالانکہ کستوری کے معاملے میں عدالت نے ایسا کہا ہے ۔ ایک عمل فرمانروایانہ متصور کیا جا سکتا ہے اگرچہ اس کی قانونی بنا نہ بھی ہو اور برخلاف اس کے وہ غیر فرمانروایانہ خیال کیا جا سکتا ہے اگر اس کے لیے قانونی بنا بھی ۔ پہلی صورت کی ایک مثال بیرونی ملک سے پیمان کرنے کا اختیار ہے اور دوسری کی کسی ایکٹ کے تحت حکومت کے محکمہ کا بیوپار کرنا جیسے ریلوے چلانا وغیرہ ۔

چند پرانے معاملات کا ذکر کرنا مناسب ہوگا یہ معلوم کرنے کے لیے کہ کس طور سے عدالتوں نے عمل کو فرمانروایانہ اور غیر فرمانروایانہ قرار دیا

سکرٹری آف اسٹیٹ بنام کارک ریفٹ[1] میں مدعی کو چوٹ آئی تھی اس وجہ سے کہ غفلت کی وجہ سے اس فوجی سڑک پر جس پر وہ چل رہا تھا گٹیوں کا ایک ڈھیر ڈال دیا گیا تھا ۔ مدراس ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ہرجانہ کی نالش نہیں دائر کی جا سکتی تھی کیونکہ فوجی سڑک کی دیکھ بھال کرنا حکومت کا فرمانروایانہ عمل تھا نہ کہ کسی نجی شخص کا ۔ اسی طرح میک انوجی[2] میں کلکتہ ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ حکومت سڑک کی دیکھ بھال کرنے میں کوئی تجارتی عمل نہیں کر رہی تھی لہٰذا اس سڑک پر نصب کیے ہوئے کھمبے سے ٹکرا کر چوٹ آنے کی بنا پر ہرجانہ کی نالش نہیں دائر کی جا سکتی تھی ۔

نیچے درج کیے ہوئے دیگر حالات میں حکومت ذمہ دار نہیں قرار دی گئی کیونکہ وہ فرمانروایانہ عمل کر رہی تھی ۔

ہند کی یونین کے فوجی محکمہ کی ٹرک کے ڈرائیور کے بے دھڑک اور لاپرواہی سے ٹرک چلانے کی وجہ سے چوٹ[3] آنا ۔ سڑک کے رولر کو غفلت سے چلانے کی وجہ سے چوٹ[4] آنا ۔ سرکاری آمدنی سے عوام کے مفاد کے لیے حکومت کے قائم کیے ہوئے اسپتال کے ملازم کا فعل[5] بے جا کرنا ۔ پولیس کا بے جا طور سے حراست[6] میں لینا ۔ کسی ٹربیونل کے ذریعہ غبن کے جرم میں مجرم

---

[1] A.I.R. 1915. MAD. 992.

[2] I.L.R. 1911. 38. 797.

[3] A.I.R. 1959. PUNJ. 39.

[4] AIR. 1961. AP. 303.

[5] AIR. 1939. MAD. 603.

[6] AIR. 1942. MAD. 539.

قرار دیے جانے سے کسی شخص کو نقصان پہنچا جب کہ بعد کو معلوم ہوا کہ اس شخص نے جرم نہیں[1] کیا تھا۔ دوران جنگ مال پر قبضہ کرنے سے نقصان پہنچا جب کہ حکومت نے اس کی حوالگی نہ کی ہو[2]

برخلاف اس کے مندرجہ ذیل حالات میں ہرجانہ قابل ادائگی قرار پایا کیونکہ حکومت تجارتی عمل نہ کہ فرمانروایانہ عمل انجام دے رہی تھی۔ جنگل کے خریدار کی لکڑی کو لے جانے میں جنگل کے رینج افسر کی بے جا[3] مداخلت۔ ریاست کی موٹر بس کے ڈرائیور کی غفلت کی وجہ سے حادثہ[4] واقع ہو جانے پر چوٹ آنا۔ ریلوے چلانے کو کلکتہ ہائی کورٹ نے تجارتی عمل[5] قرار دیا لیکن بمبئی ہائی کورٹ نے ایسا نہیں قرار دیا[6]۔ سپریم کورٹ نے ایک دیگر سیاق میں اس کو غیر فرمانروایانہ عمل قرار دیا ہے[7]

کچھ حال کے معاملات کو پرانے معاملات سے ہم آہنگ کرنا دشوار امر ہے۔ ایک دلی کے معاملہ میں یہ فیصلہ دیا گیا کہ کوئی فرمانروایانہ عمل نہیں انجام دیا جا رہا تھا جب فوجی گاڑی ہاکی اور باسکیٹ بال کی ٹیم کو انڈین ایرفورس ایسوسی ایشن میچ کھیلنے کے لیے لے جانے کے واسطے استعمال کی جا رہی تھی[8]۔ بمبئی ہائی کورٹ نے کچھ مشینری کو کارخانہ سے گولہ اندازی کے اسکول کو لے جانے کو فرمانروایانہ عمل نہیں قرار دیا[9]۔ ریاست بنام ہندوستان[10] یپور میں ریاست اس نقصان کو پورا کرنے کی ذمہ دار قرار دی گئی جو تحتی خزانہ میں جمع رقم کے غبن کرنے کی وجہ سے رسپانڈنٹ کو پہنچا تھا۔ ہائی کورٹ نے یہ نظریہ اختیار کیا کہ وہ تحتی خزانہ عام نیک کاری کا کاروبار کر رہا تھا جو کوئی بھی شخص کر سکتا تھا اور وہ کسی شاہی اختیار کا استعمال نہیں کر رہا تھا۔ میسور[11] بنام راجندر

---

۱۔ AIR. 1931. OUDH. 29

۲۔ (1927) I.L.R. 54. Cal. 969

۳۔ AIR 1952 Nag. 213

۴۔ AIR 1967 ORISSA 166

۵۔ AIR 1952 CAL 242

۶۔ AIR 1954 BOM ..9

۷۔ AIR 1963 SC 1681

۸۔ AIR 1963 DEL 98

۹۔ AIR 1969 BOM 13

۱۰۔ AIR 1972 ALL 486

۱۱۔ AIR 1972 BOM 93

میں اس نقصان کے لیے جو ریاست کے بنائے ہوئے بندھ کے پانی اُبل پڑنے کی وجہ سے مدعی کی آراضی کو پہنچا تھا ریاست ذمہ دار قرار دی گئی۔ بندھ بنانا کوئی فرمانروایانہ عمل نہ تھا بلکہ وہ ریاست کا لوگوں کی فلاح کے لیے بہبودی کا عمل تھا۔ ریاست بنام رام پرتاب[1] میں پبلک ورکس محکمہ کے ٹرک کے ڈرائیور کی غفلت کی وجہ سے مدعی کو پہنچے ہوئے نقصان کے بارے میں ریاست ذمہ دار قرار پائی۔ عدالت کی رائے میں اس محکمہ کا عمل ایسا تھا جس کو کوئی بھی ٹھیکہ دار کر سکتا تھا۔ کسی فرمانروایانہ اختیار کی تفویض کا سوال نہیں پیدا ہوتا تھا۔ ان معاملات سے اندازہ ہو سکتا ہے کہ فرمانروانہ اور غیر فرمانروایانہ افعال کے درمیان امتیاز کرنے میں کتنی دشواری پیش آتی ہے۔

اگر کوئی عمل فرمانروایانہ بھی ہو اور حکومت اس وجہ سے ذمہ داری سے بری ہو جائے تب بھی وہ حالات اس اصول سے مستثنا ہیں جہاں آراضی۔ مال یا سامان پر بے جا طور سے قبضہ میں رکھنے سے حکومت کو فائدہ پہنچا ہو یا مداخلت بے جا یا اس کے ملازمین کے بے جا عمل سے حکومت نے فائدہ اٹھایا ہو[2]۔

پی اینڈ او اور کستوری کے معاملات میں قائم کیا ہوا اصول اب پرانا اور متروک ہو گیا ہے۔ جیسا کہ اوپر کہا گیا آجکل کے حالات میں جب ریاست کے افعال بہت زیادہ ہو گئے ہیں اور ان سے لوگوں کی زندگی بہت زیادہ متاثر ہو گئی ہے فرمانروایانہ اور غیر فرمانروایانہ افعال میں امتیاز کرنا بہت دشوار ہے۔ لہٰذا یہ ضروری ہے کہ ریاست کی ذمہ داری کی وسعت اس کے افعال کے دائرہ کے مساوی کر دی جائے اور اس کو LAISSEZ FAIRE کے دائرہ تک محدود نہ رکھا جائے۔ جملہ جمہوری ممالک میں ریاستی ذمہ داری کے متعلق کشادہ نظریہ اختیار کیا گیا ہے۔ انگلینڈ میں بھی پرانے تصورات ختم ہو چکے ہیں۔ اور ۱۹۴۷ CROWN PROCEEDINGS ACT نے حالات میں تغیر پیدا کر دیا ہے۔ اس ایکٹ کے تحت تاج مثل کسی بالغ نجی شخص کے فعل بے جا کی بنا پر ذمہ دار قرار دیا جا سکتا ہے چند مستثنیات کے تابع جیسے ملک کا تحفظ۔ مسلح افواج کا قائم رکھنا اور ڈاک کی خدمت۔ امریکہ میں ۱۹۴۶ FEDERAL TORT CLAIMS ACT حکومت کی فعل بے جا کے متعلق ذمہ داری کو معین کرنے کے لیے وضع کیا گیا ہے۔ ان بیرونی ممالک کے موضوعہ قوانین کا ہند کے قانون سے

---

[1] AIR - 1972 - M.P. 219

[2] AIR - 1952 - ASS. 141 - AIR - 1954 - PAT. 513

توازن کرنے سے معلوم ہوگا کہ یہاں ابھی اس موضوع پر قانون میں کافی خامی ہے۔
اپنے ملازمین کے فعل بے جا سے حکومت کی برائت کی وسعت پر ہند کے قانونی کمیشن نے ۱۹۵۶ میں اپنی پہلی رپورٹ میں غور کیا تھا۔ کمیشن نے سفارش کی کہ حکومت کے برائت کے قاعدے کے شکنجہ کو ڈھیلا کر دینا چاہیے۔ اور فرمانروایانہ اور غیر فرمانروایانہ افعال کے امتیاز کو ختم کر دینا چاہیے۔ اس کی رائے کے بموجب "کوئی اطمینان بخش وجہ نہیں ہے کہ حکومت ایک نجی آجر کی حیثیت اختیار کرکے انہیں حقوق اور فرائض کے تابع نہ ہو جائے جو ایکٹ کے ذریعہ عاید کیے گئے ہیں" لہٰذا کمیشن نے سفارش کی کہ حکومت کی ذمہ داری کا تعین کرنے کے لیے ایک ایکٹ وضع کیا جائے لیکن ایسا ابھی تک نہیں کیا گیا ہے۔ کمیشن کی سفارش کے بموجب ایک بل تیار کیا گیا ہے اور پہلے پہل ۱۹۵۶ میں پارلیمنٹ میں پیش کیا گیا۔ وہ ۱۹۶۷ میں دوبارہ پیش کیا گیا اور ۱۹۶۹ میں اس میں چند ترمیمات کی تحریک پارلیمنٹ کی جوائنٹ کمیٹی نے کی مگر ابھی تک اس بل کو ایکٹ کی شکل نہیں دی گئی۔

## اپنے فرائض کی انجام دہی میں افسران کے کیے ہوئے افعال

مالک ذمہ دار ہے ( RESPONDENT SUPERIOR ) کے مقولہ میں جو قاعدہ ہے وہ اس بخوبی قائم شدہ استثنا کے تابع ہے کہ مالک اپنے ملازم کے اس پر قانون سے عاید کیے ہوئے فرض کی انجام دہی میں کیے ہوئے کسی عمل کے لیے ذمہ دار نہیں ہے۔ جب انجام دیے جانے والا فرض قانون کے ذریعہ براہ راست اجیر پر عاید کیا گیا ہو تو یہ نہیں کہا جا سکتا کہ اس فرض کی انجام دہی پر آجر کا کوئی قابو ہے۔ لہٰذا اپنے فرض کی انجام دہی میں اجیر کے کیے ہوئے کسی بے جا عمل کے متعلق آجر ذمہ دار نہیں قرار دیا جا سکتا۔ ایسی صورت میں ایجنسی کے عام قانون کا اطلاق نہیں ہوتا۔ متعدد معاملات میں اسی بنا پر ریاست ذمہ داری سے بری کر دی گئی ہے۔ شیو بھجن بنام سکریٹری آف اسٹیٹ[314] میں گھاس کے چند بوجھ چیف کانسٹبل نے قرق کر لیے کیونکہ وہ ان کو چوری کا مال خیال کرتا تھا۔ جس شخص سے مال قرق کیا گیا تھا اس پر مقدمہ چلایا گیا مگر وہ بری ہو گیا۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ حکومت اس کانسٹبل کے عمل کے

---

314. BOM. I.L.R. - 28 (1904). al

لیے ذمہ دار نہیں تھی کیونکہ اس نے انتظامیہ کے کسی حکم کے تحت عمل نہیں کیا تھا بلکہ قانون سازیہ سے اس کو دیے ہوئے اختیار کو استعمال کرتے ہوئے اس نے وہ عمل کیا تھا۔ اس اصول کو سپریم کورٹ نے کستوری لال کے معاملہ میں تسلیم کیا۔ یہ زیادہ مناسب ہوتا اگر عدالت واضح طور سے کہہ دیتی کہ جب اختیار قانون کے ذریعہ براہ راست کسی افسر کو دیا گیا ہو تو وہاں "مالک ذمہ دار ہے" کے مقولہ کا اطلاق نہیں ہوتا۔

یہ امر غیر واضح ہے کہ قانونی اختیار کے تحت کسی لازم کے کیے ہوئے عمل کی حکومت کی تصدیق ریاست کو ذمہ دار بنا دے گی یا نہیں۔ ایک ہائی کورٹ کے معاملہ میں کہا گیا ہے کہ ریاست کا تصدیق کرنا کوئی فرق نہیں پیدا کرے گا کیونکہ کوئی تصدیق نہیں کی جا سکتی جب تک عمل پہلے مرحلہ میں مالک کی جانب سے نہ کیا گیا ہو لیکن بلا لحاظ تصدیق کے اگر ریاست کو افسر کے عمل سے فائدہ پہنچا ہو تو وہ نقصان کی تلافی کرنے کی یا جائیداد کو واپس کرنے کی ذمہ دار ہے۔

ان معاملات میں قائم کیے ہوئے اصول معقول نہیں معلوم ہوتے ہیں۔ حکومت کا افسر ہمیشہ ایجنٹ ہی ہوتا ہے خواہ وہ حکومت کے حکم کے تحت عمل کرے خواہ وہ قانون سازیہ کے ذریعہ دیے ہوئے اختیار کے تحت عمل کرے۔ کیونکہ قانون سازیہ اس کو اختیار اس وجہ سے دیتی ہے کہ وہ حکومت کا ایجنٹ ہے۔ دوئم یہ کہ اوپر ذکر کیے ہوئے اصولوں کا مطلب یہ ہوگا کہ اگر اختیار قانون کے ذریعہ حکومت کو دیا جائے اور حکومت اس اختیار کی بنا پر کسی اپنے افسر کو کوئی عمل کرنے کا حکم دے تو حکومت اپنے افسر کے عمل کے لیے ذمہ دار ہے۔ لیکن اگر اختیار براہ راست اس افسر کو دیا گیا ہو تو حکومت ذمہ دار نہیں ہے۔ دوسرے الفاظ میں حکومت ذمہ دار ہے اگر وہ افسر انتظامیہ کے حکم کے تحت عمل کرے مگر حکومت ذمہ دار نہیں ہے اگر وہ قانون سازیہ کے حکم کے تحت عمل کرے۔ عملیہ اور قانون سازیہ کے درمیان یہ دو طرفی تقسیم غیر معقول معلوم ہوتی ہے کیونکہ یہ دونوں اسی حکومت کے اجزا ہیں۔ سوئم یہ کہ یہ قاعدہ غیر منصفانہ ہے۔ موجودہ انتظامی دور میں زیادہ سے زیادہ قانونی اختیارات قانون

---

62 _ Sc . 1956. AIR - ۵۵

537- C.W.N.51. (1949) _ ۵۶

سازیہ کے ذریعہ حکومت کے ملازمین کو دیے جا رہے ہیں لہٰذا یہ ضروری ہے کہ حکومت کو ایکٹ کے ذریعہ اپنے ملازمین کے افعال کے لیے ذمہ دار قرار دینا چاہیے خواہ وہ افعال قانونی یا دیگر ماہیت کے ہوں۔ انگلینڈ میں CROWN PROCEEDINGS ACT کے تحت تاج اپنے ملازمین کے فعل بے جا کے لیے ذمہ دار ہے اگرچہ وہ عمل اس پر قانون نے براہ راست عاید کیوں نہ کیا ہو۔ پارلیمنٹ میں پیش کیے گئے بل کی تجویز تھی کہ حکومت اپنے اجیر یا ایجنٹ کے اپنی ماموری کے دوران کیے ہوئے کسی فعل بے جا کی ذمہ دار ہوگی اگر وہ عمل جو فعل بے جا ہو اس اجیر یا ایجنٹ نے حکومت کی جانب سے کیا ہو یا حکومت نے اس کی تصدیق کر دی ہو۔

ظاہر ہے کہ قبل اس کے کہ حکومت کسی شخص کے تجارتی فرائض کی انجام دہی میں کیے ہوئے فعل بے جا کی ذمہ دار ہو یہ ضروری ہے کہ وہ شخص حکومت کا ایجنٹ یا اجیر ہو۔ اجیری قریب بیس سال میں سرکاری کاروباری ادارے کثیر تعداد میں قائم ہو گئے ہیں۔ کیونکہ سرکاری کاروباری ادارہ ایک آزاد اکائی ہے ٹیکنیکی طور سے وہ حکومت کا ایجنٹ یا اجیر نہیں خیال کیا جا سکتا اگرچہ وہ حکومت کا مملوک ہی کیوں نہ ہو یا حکومت کا اس پر قابو کیوں نہ ہو۔ اس ٹیکنیکی پہلو پر اپنا فیصلہ مبنی کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے ایچ۔ اٹی۔ ایم۔ یونین بنام بہار میں کہا کہ ایک حکومت کی کمپنی اگر اس پر مکمل یا جزوی طور سے حکومت کا قابو بھی ہو عام طور سے ریاست کی ایجنٹ یا اجیر نہیں متصور کی جا سکتی۔ لہٰذا فی الحال قانون کی صورت یہ ہے کہ حکومت سرکاری کاروباری اداروں یا اس کے اجیروں کے افعال بے جا کی بنا پر ذمہ دار نہیں قرار دی جا سکتی۔ قانونی کمیشن نے تحریک کی تھی کہ ریاست اس کے مملوکہ اور زیر قابو کارپوریشن کے فعل بے جا کے لیے ذمہ دار قرار دے دی جائے۔ انگلینڈ میں ابھی تک واضح نہیں ہوا ہے کہ آیا CROWN PROCEEDINGS ACT کے تحت سرکاری کارپوریشن تاج کا ملازم ہے یا نہیں اور آیا اس کے فعل بے جا یا اس کے ملازم کے فعل بے جا کے لیے تاج مقامانہ طور سے ذمہ دار ہوگا یا نہیں۔

# قانونی برائت

دستور کی دفعہ ۳۰۰ ظاہر کرتی ہے کہ پارلیمنٹ یا ریاستی حکومت کو اختیار ہے کہ وہ

---

82. Sc. 1970 AIR. a1

حکومت کے حق میں یا اس کے خلاف نالش دائر کرنے کا حق ایسے معاملات میں جن میں ایسا حق نہ ہو دیتے ہوئے یا موجودہ حق کو ختم یا اس پر پابندی لگاتے ہوئے قانون وضع کرے۔ متعدد موضوعہ قوانین حکومت کو یا اس کے اجیروں کو ذمہ داری سے بری کرنے کی تجاویز کرتے ہیں۔ عام فارمولہ یہ ہے" اس ایکٹ کے تحت نیک نیتی سے کیے گئے یا کیے جانے والے عمل کے بارے میں کوئی نالش۔ فوجداری مقدمہ یا دیگر کارروائی نہ دائر کی جاسکے گی۔" لیکن تحفظ کیے ہوئے معاملات کی بابت ان ایکٹوں میں تغیرات ہیں۔ چند صورتوں میں حکومت اور اس کے افسران کا بھی تحفظ کیا گیا ہے۔ چند میں کسی شخص کا جس نے ایکٹ کے تحت کوئی عمل کیا ہو تحفظ کیا گیا ہے (یہ واضح نہیں ہے کہ "کسی شخص میں حکومت بھی شامل ہے یا نہیں) چند میں صرف حکومت کے افسران کا تحفظ کیا گیا ہے۔ یہ سمجھنا مشکل ہے کہ چند ایکٹوں میں صرف حکومت کا ہی کیوں تحفظ کیا گیا ہے اور دیگر اشخاص کا نہیں۔ حکومت کو تحفظ سے خارج کرنے کے دو وجوہ ہوسکتے ہیں ایک یہ کہ کیے جانے والا عمل فرمانروایانہ عمل ہے اور اس کا تحفظ جیسا کہ اوپر کہا گیا ہے پہلے ہی ہو چکا ہے۔ دویم یہ کہ چونکہ عمل مخصوص افسر یا مقتدر پر براہ راست ایکٹ نے عاید کیا ہے حکومت موجودہ قانونی صورت میں ذمہ دار نہیں ہے۔ مگر یہ واضح نہیں ہے کہ جملہ معاملات میں حکومت کا تحفظ نہ کرنے کے کیا وجوہ ہیں۔

جہاں تک عدلیہ افسران کا تعلق ہے جن میں جج مجسٹریٹ جسٹس آف پیس۔ کلکٹر یا عدلیہ طور سے عمل کرنے والے دیگر اشخاص اور وہ اشخاص بھی جو ان اشخاص کے وارنٹ اور احکام کی تعمیل کرواتے ہیں شامل ہیں۔ ان کا تحفظ افسران کے تحفظ ایکٹ ۱۸۵۰ کے ذریعہ کیا گیا ہے بشرطیکہ متعلقہ مقتدر نیک نیتی سے باور کرے کہ اس کو اس معاملہ پر عمل کرنے کا اختیار حاصل ہے۔ ان بیان کی ہوئی پابندیوں کے تابع عدلیہ افسران کا تحفظ کیا گیا ہے۔

تحفظ کرنے والا فقرہ نیک نیتی سے کیے ہوئے عمل کا تحفظ کرتا ہے۔ فقرہ جات عام ایکٹ ۱۸۹۷ کے تحت ایک عمل نیک نیتی سے کیا ہوا متصور ہوگا اگر وہ غفلت سے بھی کیا جائے لہٰذا اس ایکٹ کے تحت سرکاری ملازمین کے غفلت سے فرائض کی انجام دہی اور ان کے اختیار کے استعمال کا تحفظ کیا گیا ہے۔ مگر بغض کی وجہ سے کیے ہوئے عمل کا تحفظ نہیں ہوتا۔ بد نیتی کا ثابت کرنا آسان نہیں کیونکہ اس میں کسی شخص کے مقاصد کی تحقیقات

کرنے کا سوال پیدا ہوتا ہے۔ لیکن شدید غفلت سے کیا ہوا عمل عمل کرنے والے کی بدنیتی ظاہر کرتا ہے۔ قانونی کمیشن نے صحیح سفارش کی ہے کہ ایسے تحفظی فقرہ جات کے دائرۂ اثر میں غفلت سے کیے جانے والے افعال کو نہیں لانا چاہیے خواہ کتنی ہی ایمانداری سے کیے گئے ہوں۔ اگر یہ سفارش مان لی جائے تو قوانین میں تحفظی فقروں کی ضرورت ہی نہیں رہے گی کیونکہ واجب احتیاط سے کیے جانے والے افعال کا تحفظ عام قانون سے ہو جاتا ہے اور ایسا عمل فعل بے جا نہیں ہوگا خواہ اس سے کسی شخص کو مضرت کیوں نہ پہنچی ہو۔

## قانونی اختیار کا بطور دفاع استعمال کیا جانا

چونکہ حکومت کے ضابطہ بندی کرنے کے افعال میں بہت زیادہ اضافہ ہوتا جارہا ہے اس کو نجی حقوق میں ایسی مداخلت کرنے کا بڑھتا ہوا اختیار حاصل ہو رہا ہے جو اگر کوئی دیگر شخص کرے تو وہ فعل بے جا کا مرتکب ہو جائے گا۔ ایسی صورت میں قانونی اختیار بچاؤ کا ذریعہ ہے۔ مگر اختیار اور فرض کو واجب احتیاط سے استعمال کرنا اور انجام دینا چاہیے۔ اور مقتدر کو بغض کی بنا پر عمل نہیں کرنا چاہیے۔ کیا قانونی اختیار کو دفاع کے طور سے استعمال کیا جا سکتا ہے اگر بعد کو تفویضی قانون باطل یا خلاف دستور قرار دے دیا گیا ہو؟ امریکہ میں وفاقی فعل بے جا مطالبات ایکٹ ۱۹۴۶ (FEDERAL TORT CLAIM ACT) تجویز کرتا ہے کہ برائت کا اطلاق ہوگا خواہ ایسا ایکٹ یا ضابطہ باطل ہو یا نہ ہو مگر پارلیمنٹ میں پیش کیے گیے بل میں ایسی کوئی تجویز نہیں ہے۔

## قانونی فرض کی خلاف ورزی

قانونی فرض کی خلاف ورزی کے لیے کس حد تک حکومت ذمہ دار قرار دی جا سکتی ہے؟ جب تک ایسا فرض کسی شخص کے مفاد کے لیے نہ عاید کیا گیا ہو اور یہ ظاہر کر دیا جائے کہ قانون کا منشا ہے کہ اس کو نافذ کروانے کا حق بھی دے دیا جائے فعل بے جا کی بنا پر نالش نہیں دائر کی جا سکتی اگر مقتدران اپنے قانونی فرض کی خلاف ورزی کریں

---

434. MAD. 1915. AIR. [1]

مثلاً تعلیم مہیا کرنے کا فرض۔

# اختیاراتِ تمیزی

ایسے دور میں جس میں کسی شخص کے حقوق کو متاثر کرنے کے وسیع اختیارات تمیزی حکومت کو حاصل ہیں یہ ایک اہم سوال ہے کہ اختیار تمیزی کے بے جا اور غلط استعمال کی بنا پر حکومت کس حد تک ذمہ دار قرار دی جا سکتی ہے۔ امریکہ میں وفاقی فعل بے جا مطالبات ایکٹ نے اختیار تمیزی کو استعمال کرنے میں کیے ہوئے فعل بے جا کی ذمہ داری سے حکومت کو مستثنا کر دیا ہے۔ اس امریکی ایکٹ کی تجویز ہے کہ ریاست ذمہ دار نہ ہوگی:-

"ایسے مطالبہ کے لیے جو کسی جائز خواہ ناجائز قانون یا ضابطہ پر واجب احتیاط سے عمل درآمد کرنے والے سرکاری ملازم کے عمل یا ترک عمل پر مبنی ہو۔ یا جو کسی وفاقی ایجنٹ کے اپنے اختیار تمیزی پر مبنی عمل یا فرض کی انجام دینے یا انجام دینے سے قاصر رہنے کی بنا پر کیا گیا ہو خواہ اس اختیار تمیزی کا غلط استعمال ہی کیوں نہ کیا گیا ہو۔"

انگلینڈ کے تاج کارروائی ایکٹ (CROWN PROCEEDINGS ACT) میں ایسی کوئی تجویز نہیں ہے۔ اس کی وجہ یہ ہو سکتی ہے کہ کامن لا کے تحت اگر زاید نقصان پہنچانے والی غفلت نہ کی گئی ہو تو کوئی سرکاری افسر اپنے اختیار تمیزی کے استعمال کرنے کے بارے میں ذمہ دار نہیں ہوتا۔ اس موضوع پر قانونی کمیشن نے سفارش کی ہے کہ "ریاست کو ذمہ دار قرار دینا چاہیے اگر اس پر یا اس کے ملازمین پر عاید کیے ہوئے قانونی فرائض کی انجام دہی میں ملازمین غفلت یا بغض سے عمل کریں خواہ اس عمل کی انجام دہی میں اختیار تمیزی کا سوال پیدا ہوتا ہو خواہ نہ پیدا ہوتا ہو۔" سرکاری افسران کو ذمہ داری سے بری کرنے کے تحت مقصد یہ ہے کہ وہ بلا کسی خوف کے اپنے اہم کار ہائے منصبی انجام دے سکیں جب تک عدالت سے معاملہ طے نہ ہو جائے۔ یہ غیر معین امر رہتا ہے کہ آیا کسی افسر نے اپنے اختیار کا غلط استعمال کیا یا نہیں۔ بار ہا مفاد عامہ میں ایسے عمل کرنے پڑتے ہیں جو بعد میں کسی غلطی کی بنا پر کیے ہوئے ثابت ہوتے ہیں اگر افسر یا ریاست ایسی غلطی کے لیے ذمہ دار قرار دی جائے تو یہ امر افسر کو عمل کرنے ہی سے روک سکتا ہے۔

# سرکاری عمل

کسی سرکاری عمل کے لیے حکومت ذمہ دار نہیں متصور ہوتی "سرکاری عمل" انگلینڈ کے قانون کے تحت ایسی پر مبنی دیگر ملک سے تعلقات کے دوران یا اس ملک کی رعایا سے تعلقات کے دوران عملیہ کا کیا ہوا عمل ہے۔ سرکاری عمل ایک اقتدار کلی رکھنے والے شخص (SOVEREIGN) کا دوسرے اقتدار کلی رکھنے والے کے خلاف یا اپنی مملکت کے باہر غیر ملکی کے خلاف عمل ہے۔ چونکہ سرکاری عمل میونسپل قوانین سے اختیار نہیں اخذ کرتا بلکہ قانون سے بالا اور بلند تر ذرایع سے حاصل کرتا ہے۔ میونسپل عدالتیں اس کی معقولیت یا جواز پر غور نہیں کر سکتیں۔ مملکت کے باہر کسی غیر ملکی کے خلاف ریاست کا کیا ہوا عمل عدالت کی مداخلت سے مبرا ہے۔

قبل دستور کے دور میں مذکورہ بالا اصول کا اطلاق ہند میں متعدد معاملات پر کیا گیا ہے۔ نواب کرناٹک[1] بنام ایسٹ انڈیا کمپنی میں نواب اور کمپنی کے درمیان کیے ہوئے سیاسی پیمان کی بنا پر نواب کی حساب فہمی کی نالش خارج کر دی گئی کیونکہ وہ دو اقتدار کلی رکھنے والوں کے درمیان کا معاملہ تھا۔ کمپنی نے اس معاملہ میں برابر سیاسی حیثیت سے عمل کیا تھا۔ ایسٹ انڈیا کمپنی بنام سعید علی[2] میں یہ فیصلہ دیا گیا کہ ایسٹ انڈیا کمپنی کے اختیارات کو لے لیے جانے کی تاریخ سے قبل نواب کرناٹک کی کمپنی کو دی ہوئی جاگیر پر حکومت مدراس کا قبضہ کر لینا ایک سرکاری عمل تھا لہٰذا وہ عدالت کے اختیار سماعت سے باہر تھا۔ سرکاری عمل کی بابت سب سے زیادہ اہم معاملہ سکریٹری آف اسٹیٹ بنام[3] کاچی بائی صاحبہ ہے جس میں اس جائیداد کے بارے میں مطالبہ کیا گیا تھا جس کو کمپنی نے راجہ تنجور کی بغیر وارث چھوڑے ہوئے وفات پر گرفت میں لے لیا تھا۔ پری وی کونسل نے فیصلہ دیا کہ وہ سرکاری عمل تھا جس کو قانون کی رو سے حق بہ جانب ثابت کرنے کی کوشش نہیں کی گئی تھی۔ عدالت کو لہٰذا اس معاملہ میں اختیار

---

1 - 30 - E.R. 391 (1793)

2 - 7 - M.I.A. 555 (1827)

3 - 7 - M.I.A. 476 (1859)

سماعت نہیں تھا کیونکہ اس پر ان قوانین کا اطلاق نہیں ہوتا تھا جس پر میونسپل عدالتیں عمل کرتی ہیں۔ کرگ کے راجہ[1] بنام ایسٹ انڈیا کمپنی میں کمپنی نے کرگ کے راجہ کے خلاف جنگ کی اور اس کی عملداری کو حاصل کر لیا اور اس کی جائیداد لے لی۔ راجہ نے نالش دائر کی مگر فیصلہ دیا گیا کہ وہ سرکاری عمل تھا لہٰذا وہ نالش خارج کر دی گئی۔

ریاست اور اس کی رعایا کے درمیان کوئی سرکاری عمل نہیں ہوتا۔ اور ایسا عمل عدلیہ جانچ سے بری نہیں ہے۔ اگر حکومت میونسپل قوانین کے ذریعہ اپنے عمل کو حق بجانب ثابت کرنا چاہے تو وہ سرکاری عمل نہیں ہے۔ ایسے عمل کے جواز کی جانچ میونسپل عدالتیں میونسپل قوانین کے ذریعہ کر سکتی ہیں۔ اس اصول کو فار سٹر بنام سکریٹری آف اسٹیٹ کا حوالہ دیکر واضح کیا جا سکتا ہے۔ بیگم سمرو کی وفات کے بعد حکومت ہند نے اس کی مملوکہ جائیداد پر قبضہ کر لیا۔ اس کے ورثا نے اس عمل کے جواز پر اعتراض کیا۔ بیگم نے اپنی وفات کے قبل قریب قریب شاہی اختیار حاصل کر لیا تھا مگر اس کی جاگیر پر کسی مطلق العنان اختیار کے تحت قبضہ نہیں کیا گیا تھا بلکہ قبضہ کرنے کی بنا یہ کہی جاتی تھی کہ بیگم حکومت کی رعایا تھی اور اس جاگیر پر آسامی تھی لہٰذا جب اس پٹے کی مدت ختم ہو گئی تو اس جائیداد پر قبضہ کر لیا گیا۔ فیصلہ یہ دیا گیا کہ چونکہ ملکیت کا رنگ دے کر قبضہ کیا گیا تھا وہ سرکاری عمل نہیں تھا اور اس نالش کی سماعت کرنے کا عدالت کو اختیار تھا۔

ان اصولوں کا اطلاق آزاد ہند میں بھی کیا گیا۔

کسی اقتدار کلی رکھنے والی ریاست کا کسی عملداری کو پہلی بار حاصل کرنا سرکاری عمل ہوتا ہے۔ خواہ وہ فتح یا دیگر طور سے حاصل کی گئی ہو۔ اس عملداری کے کسی باشندہ کو صرف وہی حقوق حاصل ہوتے ہیں جس کو وہ نئی ریاست تسلیم کرے۔ اس کے پیش رو کی حکومت میں اس کو حاصل حقوق اس کے لیے کار آمد نہیں ہوتے۔ شیوراشٹر[2] بنام میمن حاجی اسمٰعیل میں جونا گڑھ کی جاگیر کا انتظام حکومت ہند نے اپنے ہاتھ میں لے لیا۔ منتظم نے

---

[1] (1860) 642. E.R. 54.

[2] 277. Bom. 1949. AIR.

[3] 1383. SC. 1959. AIR.

اس ایک جائیداد پر قبضہ کر لیا جس کا پٹہ نواب جوناگڑھ کر چکا تھا اس جائیداد کی قیمت کے مطالبہ کی نالش حکومت کے خلاف دائر کی گئی۔ سپریم کورٹ نے کہا کہ سرکاری عمل کسی غیر ملکی کے خلاف شاہی اختیار کا استعمال ہے جس کی بنیاد قانون پر نہیں ہوتی۔ جس وقت انتظام حکومت ہند نے لیا اس وقت جوناگڑھ شاہی ریاست تھی اور اس کے باشندگان غیر ملکی تھے اور ہند کے شہری نہیں تھے لہٰذا انتظام کا لے لینا سرکاری عمل تھا جس کے بارے میں کوئی نالش نہیں دائر کی جا سکتی۔ گجرات بنام فدا علی میں ایک پرنس کی ریاست نے اس ریاست کے ایک جنگل میں اس ریاست کے ضم ہونے کے عین قبل کچھ حقوق عطا کر دیئے بمبئی کی حکومت نے جس نے مرکز کی طرف سے اس ریاست کا انتظام لے لیا تھا ان حقوق سے انکار کر دیا سپریم کورٹ نے کہا کہ ضم کیا جانا ایک سرکاری عمل تھا اور بر بنائے سابقہ فرمانروا کے مطیع اللہ کو فرمانروا کے تبدیل ہو جانے پر نئے فرمانروا کی رعایا کی حیثیت سے نئے فرمانروا کے خلاف کوئی مستحکم حقوق نہیں حاصل ہوتے۔ بلکہ اس کے حقوق جہاں تک ان کو نئے فرمانروا کے خلاف نافذ کرنے کا تعلق ہے اسی وقت وجود میں آتے ہیں جب نئے فرمانروا کے واجب طور سے قائم کیے ہوئے مقتدران ان کو واضح یا معنوی طور سے تسلیم کر لیں۔ چونکہ نزاعی حقوق کو حکومت ہند نے نہیں تسلیم کیا مطیع اللہ کو کوئی چارہ نہیں رہ گیا۔ حکومت امور پر غور کرنے کے لیے وقت لے سکتی ہے اور حقوق سے انکار کرنے میں تاخیر کرنا ریاستی عمل کے خلاف نہیں جاتا جب تک کہ صاف طور سے ظاہر نہ ہو کہ حکومت نے واضح یا معنوی طور سے حقوق کو تسلیم کر لیا ہے۔

بھرت پور کے پرنس کی ریاست نے بھرت پور میں ایک منڈی قائم کی۔ اس نے اندر کی آراضیات خریدنے کی ترغیب دینے کے لیے منڈی کے اندر لائے جانے والے مال اور وہاں کے تصرف کے لیے بیچے جانے والے مال اور منڈی سے باہر لے جانے والے مال پر کسٹم محصول میں ۲۵ فی صد کی تخفیف کر دی۔ اپیلانٹ نے اس منڈی کی ایک آراضی ۱۹۴۶ میں خریدی۔ ریاست اس کے بعد متسیہ یونین میں ضم ہو گئی اور پھر راجستھان ریاست میں ضم ہو گئی۔ راجستھان ریاست نے جملہ ایسی منڈیوں کو ختم کر دیا۔ اس کے بعد اپیلانٹ نے راجستھان حکومت پر زاید کسٹم محصول کی واپسی کی نالش دائر کر دی لیکن جنسی دھنا پریم سکھ داس بنام راجستھان

---

40. Sc. 1967. AIR - ‏۱ 　 - 1043. 1961. AIR - ‏۲

میں سپریم کورٹ نے اس مطالبہ کو نامنظور کر دیا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ ایک ریاست کا دوسرے میں ضم ہونا سرکاری عمل تھا اور جانشین ریاست کو ضم کی ہوئی ریاست کے اختیار خود بہ خود نہیں حاصل ہو گئے۔ کوئی قائم مقامی اس طور سے نہیں ہوئی کہ ضم کی ہوئی ریاست کے کیے ہوئے معاہدات جانشین راست پر عاید ہو گئے۔ پہلی ریاست کا کیا ہوا معاہدہ فرمانروائی تبدیلی کے بعد ختم ہو گیا جب تک کہ جانشین ریاست نے اس کی تصدیق نہ کر دی ہو۔ اس کی وجہ یہ تھی کہ کسی عملداری کے فرمانروایانہ اختیار کو لے لینا سرکاری عمل ہے اور نئے فرمانروا سے تسلیم کیے ہوئے میونسپل عدالتوں کو صرف ان معاملات کی بابت اختیار سماعت تھا جس کو نئے فرمانروا نے تسلیم کر لیا ہو۔ اور ان کو واضح یا معنوی طور سے تسلیم کیا جا سکتا ہے۔

## حکومت کے معاہدات

۱۹۴۷ سے قبل کامن لا کے تحت تاج پر کسی عدالت میں معاہدہ کی بنا پر نالش نہیں دائر کی جا سکتی تھی۔ یہ استحقاق جاگیریت کے دور سے چلا آ رہا تھا جب ایک جاگیردار پر اسی کی عدالت میں نالش دائر کی جا سکتی تھی۔ دوسرا مقولہ جس سے کام لیا جاتا ہے یہ تھا کہ بادشاہ کوئی غلطی نہیں کر سکتا۔ ایک رعایا تاج کے خلاف دادرسی اسی طریقہ سے حاصل کر سکتی تھی کہ وہ پہلے تاج کو اپنی عرض داشت پیش کرتی تھی اور اگر اس کو شاہی منظوری مل گئی تب عدالت اس معاملہ کی سماعت کرتی تھی۔ شاہی منظوری عام طور سے مل جاتی تھی مگر وہ کسی حق کی بنا پر نہیں طلب کی جا سکتی تھی اور اگر منظوری نہ دی جائے تو کوئی دادرسی نہیں مل سکتی تھی۔ تاج کارروائی ایکٹ ۱۹۴۷ نے اس طریقہ کار کو ختم کر دیا اور چند معاملات کے بجز معاہداتی ذمہ داری کو نافذ کرنے کے لیے عام عدالتوں میں نالشات دائر کرنے کی اجازت دے دی۔

دستور کی دفعہ ۲۹۹ (۱) تین شرائط تجویز کرتی ہے جن کو مرکز یا ریاست کے عملیہ اختیارات کو استعمال کرتے ہوئے کیے گئے معاہدات کو پورا کرنا پڑتا ہے۔ (۱) ایسے جملہ معاہدات کو صدر یا گورنر جیسی کہ صورت ہو، کے کئے ہوئے ظاہر ہونے چاہئیں۔ (۲) عملیہ اختیار کے استعمال میں کیے ہوئے ایسے جملہ معاہدات اور جائیداد اور کفالتوں کی تحریر اور تکمیل صدر یا گورنر جیسی کہ صورت ہو، کے نام سے ہونی چاہیے۔ اور (۳) ان کی تجویز و تکمیل ایسے طریقہ سے اور ایسے اشخاص کریں جیسا کہ صدر یا گورنر ہدایت دے یا اختیار دے۔ الفاظ

"تحریر و تکمیل" ظاہر کرتے ہیں کہ معاہدہ تحریری ہونا چاہیے۔ لہٰذا زبانی معاہدہ دفعہ ۲۹۹ (۱) کے اغراض کے لیے کافی نہیں ہے۔

عام طور سے عدالتوں نے یہ نظریہ اختیار کیا ہے کہ دفعہ ۲۹۹ (۱) دستور میں محض خانہ پوری کرنے کی غرض سے نہیں وضع کی گئی ہے بلکہ اس کا مقصد یہ ہے کہ حکومت کو بے قاعدہ طور سے کیے ہوئے معاہدات کی بنا پر مقدمہ بازی کے بارے سے بچایا جائے۔ عدالتوں نے کہا ہے کہ دفعہ ۲۹۹ (۱) میں دی ہوئی شرائط لازمی ہیں ہدایتی نہیں۔ لہٰذا اس دفعہ کے غیر مطابقت میں تحریر کیے ہوئے معاہدات کا نفاذ کوئی عدالت نہیں کرے گی نہ اپنے معاہدات کے فریقین کر وا سکیں گے نہ اس کے نقض کی بنا پر حکومت ہرجانہ کی ذمہ دار ہوگی۔ کوئی ثالث بھی اس کو نافذ[1] نہیں کرسکتا ہے لیکن پھر عدالتوں نے محسوس کیا کہ ان شرائط کی بہت سختی سے پابندی کروانا شاید عملی طور سے ممکن نہ ہوسکے۔ روزانہ سیکڑوں سرکاری افسران مختلف اقسام کے معاہدات کرتے ہیں اور کچھ خفیف ماہیت کے ہوتے ہیں۔ بسا اوقات معاہدات خط و کتابت کے ذریعہ اور کبھی زبانی کیے جاتے ہیں۔ انتظامی نقطۂ نظر سے ہر معاہدہ کے لیے صحیح اور تفصیلی دستاویزات تحریر اور تکمیل کرنا بہت ہی دشوار گزار امر ہے۔ دفعہ ۲۹۹ کے بارے میں عدالتی نظریہ نے دو مختلف صورتوں میں ہم آہنگی پیدا کرنے کی کوشش کی ہے ایک یہ کہ حکومت کا بغیر اختیار کے کیے ہوئے معاہدات سے تحفظ کیا جائے اور دوسری طرف یہ کہ ان بہت احتیاط نہ کرنے والے فریقین کا تحفظ کیا جائے جو سرکاری افسران کے ساتھ بغیر دستور سے مقررہ ضابطہ کی تعمیل کیے معاہدات کرلیں۔ لہٰذا چند حالات کے سیاق میں عدالتوں نے دفعہ ۲۹۹ میں دیے ضابطہ کی سختی کو کچھ کم کر دیا ہے۔

دفعہ ۲۹۹ کے تحت کسی معاہدہ کے جائز ہونے کے لیے لازم ہے کہ وہ تحریر میں ہو۔ مگر یہ ضروری نہیں ہے کہ اس غرض کے لیے حکومت اور معاہدہ کے دیگر فریق کے درمیان باضابطہ قانونی دستاویز تحریر کی جائے۔ انڈیا بنام رگھیارام[2] میں حکومت ہند ایکٹ ۱۹۳۵ کے تحت ایک معاملہ تھا مگر چونکہ اس کی اور دستور کی دفعہ ۲۹۹ کی تجویز یکساں تھی اس کا

---

[1] A.I.R. 1963 S.C. 1685.

[2] A.I.R. 1963 S.C. 1685.

حوالہ دینا مناسب ہوگا۔ محکمہ غذایات کے خریدار اور علیحدگی کے چیف ڈائرکٹر نے سگریٹ خریدنے کی غرض سے ٹنڈر طلب کیے۔ رسپانڈنٹ کا ٹنڈر منظور کر لیا گیا۔ اور اس ڈائرکٹر نے منظوری کے خط پر دستخط کر دیے۔ سپریم کورٹ کو اس امر پر فیصلہ دینا پڑا کہ آیا فریقین کے درمیان معاہدہ کو مستحکم کرنے والے منظوری کے خط کی شرائط دستور کے مطالبات کی تعمیل کرتی ہیں یا نہیں عدالت نے فیصلہ دیا کہ دستور کی تجویز کا واضح طور سے یہ منشا نہیں کہ حکومت ہند کی جانب سے ایک باقاعدہ اور باضابطہ دستاویز کی تحریر اور تکمیل کی جائے اور جب ہی معاہدہ مؤثر ہوگا۔ الفاظ "تحریر و تکمیل" بذات خود یہ نہیں ظاہر کرتے کہ ایک باقاعدہ اور باضابطہ دستاویز لکھی جائے۔ معاہدات کے تحریر وغیرہ کرنے کے بارے میں گورنر جنرل کی کوئی ہدایت نہ ہوتے ہوئے معاہدہ کی تکمیل فریقین کے درمیان خط و کتابت کے ذریعہ ہو سکتی ہے۔ ٹنڈر کا دیا جانا اور اس کا با اختیار مقتدر سے منظور کیا جانا قانونی تجویز کی کافی تعمیل ہے۔

دفعہ ۲۹۹ (۱) کے تحت حکومت کی جانب سے وہ شخص معاہدہ کر سکتا ہے جس کو اس غرض کے لیے اختیار دیا گیا ہو۔ غیر مجاز شخص کا لیا ہوا معاہدہ[^] جائز معاہدہ نہیں ہوتا۔ سپریم کورٹ کی رائے کے بموجب حکومت کی جانب سے معاہدہ کرنے کے اختیار کا دینا ہمیشہ اس غرض کے لیے مخصوص طور سے وضع کیے ہوئے قواعد یا باضابطہ اظہار نامہ یا مخصوص حکم کے ذریعہ ضروری نہیں ہوتا۔ مخصوص معاہدہ یا معاہدات کے متعلق اختیار صدر یا گورنر اس افسر کو بھی دے سکتا ہے جس کی اشاعت اظہار نامہ کے ذریعہ نہ کی گئی ہو۔ دفعہ ۲۹۹(۱) اختیار دینے کے کسی خاص طریقہ[^] کی تجویز نہیں کرتی لہٰذا اختیار مخصوص معاملہ کے بارے میں کسی مخصوص افسر کو دیا جا سکتا ہے۔ بیعک راج بجے پوریا بنام ہند میں معاہدہ مشرقی ہند ریلوے کے علاقائی سپرنٹنڈنٹ نے کیا تھا مگر اس کو ریلوے انتظامیہ نے ایسا کرنے کا واضح اختیار نہیں دیا تھا۔ مگر سپریم کورٹ نے مندرجہ ذیل حالات کی بنا پر نتیجہ نکالا کہ اس کو اختیار تھا۔ اس فرم نے بہت زیادہ مقدار میں غلہ پیش کیا جس کو ریلوے انتظامیہ نے منظور کر لیا۔ اس

---

915. SC - 1972 - AIR - ۱۱

110. SC - 1962 - AIR - ۱۲

113. SC - 1962 - AIR - ۱۳

غلہ کو پورے ملازمین کے درمیان تقسیم کرنے کی اسکیم کو بورڈ نے منظور کرلیا۔ افسران کو اس غلہ کی حوالگی لینے۔ اس کی نقل و حمل کرنے اور اس کو تقسیم کرنے کا اختیار دیا گیا۔ معائنہ کا پروگرام مرتب کیا گیا۔ حوالگی لینے کے لیے ویگن موجود رکھے گئے۔ خالی ویگنوں کو واپس کیا گیا۔ مراسلات کیے گئے۔ بلوں اور رسیدوں کو قبول کیا اور بلوں کی ادائیگی کی۔ سپریم کورٹ کی رائے میں یہ جملہ حالات ظاہر کرتے تھے کہ سپرنٹنڈنٹ نے معاہدہ بورڈ کے دیے ہوئے اختیار کے تحت کیا تھا۔

اخیر میں ایک قابل نفاذ معاہدہ کی تحریر و تکمیل صدر یا گورنر (جیسی کہ صورت ہو) کے نام سے اور اس کی جانب سے کی گئی ظاہر ہونی چاہیے۔ اگر کسی معاہدہ کو با اختیار افسر کرے تو بھی اس میں یہ نقص ہو سکتا ہے کہ وہ صدر یا گورنر کے نام سے اور اس کی جانب سے کیا ہوا نہ ظاہر کیا گیا ہو۔ بھک راج کے معاملہ میں خریدنے کا آرڈر گورنر جنرل کے نام سے نہیں جاری کیا گیا تھا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ اس کی بنا پر کیا ہوا معاہدہ قابل نفاذ نہیں تھا عدالت کا نظریہ یہ تھا کہ صدر کے نام سے اور اس کی جانب سے نہ کیا ہوا معاہدہ قابل نفاذ نہیں ہے اگرچہ اس کو کسی با اختیار افسر نے ہی کیوں نہ کیا ہو۔ اس تجویز پر کہ معاہدہ صدر کے نام سے ہی کیا ہوا ظاہر ہونا چاہیے اعتراض کیا گیا ہے۔ کیونکہ ایک معاہدہ جو ہر دیگر صورتوں میں بالکل باقاعدہ ہو صرف اس نقص کی وجہ سے قابل نفاذ نہ ہوگا وہ صدر کے نام سے کیا ہوا نہیں ظاہر کیا گیا تھا۔ چند معاملات میں اس قاعدہ کی سختی کو کچھ کم کر دیا گیا ہے۔ لہٰذا ریا رام کے معاملہ میں یہ امر کہ دستخط کرنے والے افسر نے یہ نہیں درج کیا کہ وہ معاہدہ پر صدر کی جانب سے دستخط کر رہا تھا اس معاہدہ کو باطل قرار دینے کے لیے کافی نہیں قرار دیا گیا۔ اس معاملہ میں عدالت نے فریقین کے درمیان مراسلات کے ذریعہ معاہدہ کے قائم ہونے کا نتیجہ نکالا تھا۔

عدالت نے تکنیکی پہلو کو نظر انداز کرتے ہوئے کہا کہ مراسلات پر واجب طور سے غور کرنے پر معقول طور سے قرار دیا جا سکتا ہے کہ معاہدہ منجانب صدر کیا گیا تھا۔ کرم شی بنام بمبئی میں گنے کے فارم کی آب پاشی کے لیے نہر کا پانی مہیا کرنے کا معاہدہ مراسلات کے ذریعہ کیا گیا لیکن گورنر کے نام سے کوئی باقاعدہ دستاویز معاہدہ کی بابت نہیں تحریر کی گئی۔ کچھ عرصہ تک پانی دینے کے بعد

---

287. CAL - 1959. AIR - ۱
1714. Sc - 1964 - AIR - ۲

اس کی سپلائی حکومت نے بند کردی۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ باقاعدہ معاہدہ کی تحریر و تکمیل نہ ہونے کی وجہ سے وہ معاہدہ قابل نفاذ نہ تھا اگرچہ دستاویزی شہادت سے معلوم ہوتا تھا کہ فریقین کے درمیان معاہدہ کی تکمیل ہوگئی تھی اس میں یہ بھی واضح نہیں تھا اس افسر کو جس نے معاہدہ کیا معاہدہ کرنے کا اختیار تھا یا نہیں۔

کے۔پی۔[1] چودھری بنام مدھیہ پردیش میں ایک شخص نے نیلام میں بولی بولتے کے قبل نیلام کی نوٹس پر دستخط کیے کہ وہ نیلام کی شرائط کا پابند رہے گا ایک شرط یہ تھی کہ اگر بولی بولنے والا بولی کے منظور کیے جانے کے بعد ضابطہ کی تعمیل نہ کرے گا تو اس کا بیعانہ ضبط ہو جائے گا اور وہ ٹھیکہ دوبارہ اس کے جوکھم پر نیلام کیا جائے گا اور کمی رقم اس سے بطور تقلیلالگذاری وصول کی جائیگی۔ سپریم کورٹ کو یہ فیصلہ کرنا تھا کہ آیا نیلام کی نوٹس پر دستخط کرنے سے حکومت اور بولی بولنے والے کے درمیان کوئی معاہدہ قائم ہوگیا یا نہیں۔ اس معاملہ میں دفعہ ۲۹۹ (۱) کی پوری تعمیل نہیں ہوئی تھی۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ایسا کوئی معاہدہ نہیں ہوا کیونکہ دفعہ ۲۹۹ (۱) کی تجاویز لازمی ہیں اس کے تحت کوئی معنوی معاہدہ نہیں ہو سکتا۔ دفعہ ۲۹۹ (۱) معنوی معاہدہ کو خارج کرتی ہے۔ عدالت نے اپنی رائے کی تائید میں کہا کہ اگر ایسے معنوی معاہدات کی اجازت دی جائے تو دفعہ ۲۹۹ (۱) بیکار ہو جائے گی۔ عدالت نے مولم چند[2] بنام مدھیہ پردیش میں بھی ایسا ہی سخت اور بے لوچ نظریہ اختیار کیا۔ اس میں شک نہیں کہ اس کشادہ نظریہ میں جس کو شروع میں سپریم کورٹ نے اختیار کیا تھا بعد کی نظائر کی وجہ سے رکاوٹ پیدا ہو گئی۔

۱۹۶۸ کے قبل ایک یہ عدالتی نظریہ ظاہر کیا گیا تھا کہ اگرچہ ایک بے قاعدہ طور سے تحریر کیے ہوئے معاہدہ کی بنا پر عام طور سے حکومت پر نالش نہیں کی جا سکتی پھر بھی حکومت کو ذمہ داری تسلیم کرتے ہوئے اس معاہدہ کی تصدیق کر دینا چاہیے۔ لیکن مولم چند کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے بہت سخت نظریہ اختیار کیا اور کہا کہ ان معاہدات کے متعلق جو دفعہ ۲۹۹ (۱) کے بموجب نہ تحریر کیے گئے ہوں تصدیق کا سوال نہیں پیدا ہوتا نہ حکومت کے خلاف کوئی امتناع جاری ہوتی ہے۔ وجہ یہ دی گئی کہ دفعہ ۲۹۹ (۱) صرف خانہ پوری

---

[1] 203 - Sc - 1967 - AIR
[2] 1218 - Sc - 1968 - AIR

کرنے کے لیے نہیں وضع کی گئی ہے اور اس کی تجویز کو نظر انداز نہیں کیا جا سکتا اگر تصدیق یا
امتناع کا عذر تسلیم کر لیا جائے تو اس کا مطلب یہ ہوگا کہ عوام کے تحفظ کے لیے وضع کی ہوئی
دستور کی ایک اہم تجویز منسوخ کر دی گئی۔

دستور کی دفعہ ۲۹۹ (۱) صدر یا گورنر کو اور اس کی جانب سے معاہدہ یا جائیداد
کی ضمانت کی تحریر و تکمیل کرنے والے دیگر اشخاص کو دستور کی غرض کے لیے یا اس کے متعلق
حکومت ہند کے نافذ کسی قانون کی غرض کے لیے کیے ہوئے معاہدہ یا جائیداد کی کفالت کے بارے
میں ذاتی ذمہ داری سے بری کرتی ہے۔ براءت محض صدر یا گورنر کی ذاتی براءت ہے۔ یہ تجویز
حکومت کو تحریر کیے ہوئے معاہدہ کی ذمہ داری سے بری نہیں[1] کرتی ہے۔ جہاں تک حکومت
کا تعلق ہے اس کی ذمہ داری اس کے خلاف کسی قانونی تجویز کے تابع وہی ہے جو کسی نجی شخص[2]
کی ہوتی ہے۔ سپریم کورٹ نے اتر پردیش بنام[3] مراری لال میں فیصلہ دیا کہ دفعہ ۲۹۹ کے موجب
نہ تحریر کیا ہوا معاہدہ باطل ہے اور قانون کی نگاہ میں کوئی معاہدہ نہیں ہے۔ معاہدہ ایکٹ
کا اس پر اطلاق نہیں ہوتا۔

مزید یہ کہ بے قصور اشخاص کے تحفظ کے لیے عدالتوں نے فیصلہ دیا ہے کہ اگر
دفعہ ۲۹۹ کے بموجب نہ تحریر کیے ہوئے اقرار نامہ کے تحت حکومت کو کوئی فائدہ پہنچا ہو تو
وہ اقرار نامہ کے دوسرے فریق کو معاہدہ ایکٹ کی دفعہ ۷۰ کے تحت بظاہر معاہدہ کی بنا پر
معاوضہ ادا کرنے کی ذمہ داری قرار دی جا سکتی ہے۔ یہ اس وجہ سے کہ حکومت کے لیے یہ
منصفانہ عمل نہ ہوگا کہ کسی ایسے اقرار نامہ کے تحت جس کی وہ پابند نہ ہو اس کو پہنچے ہوئے
فائدہ کو رکھے رہے۔ دفعہ ۲۹۹ (۱) بے اثر نہیں ہو جاتی اگر کسی خدمت کے واقعی کیے جانے
کی بنا پر معقولیت کے لحاظ سے نہ کہ معاہدہ کی شرائط کے تحت حکومت سے معاوضہ دلوایا
جائے۔ عدالتوں نے یہ نظریہ عملی نقطۂ نظر سے اختیار کیا ہے۔ موجودہ حکومت ایک وسیع
ادارہ ہے۔ افسران کو بہت سے چھوٹے چھوٹے معاہدات کرنے پڑتے ہیں کبھی خط و کتابت

---

۱- AIR-1954-PAT. 513

۲- AIR-1954-SC-245

۳- AIR-1971-SC-2210

کے ذریعہ اور کبھی زبانی بغیر دفعہ ۲۹۹ (۱) کی تجویز کی تعمیل کیے ہوئے۔ایسی صورت میں اگر حکومت نے کوئی فائدہ اٹھایا ہو اور وہ معاہدہ دیگر طور سے جائز ہو تو باوجودیکہ دفعہ ۲۹۹ (۱) کی تعمیل نہ کی گئی ہو معاہدہ ایکٹ کی دفعہ ۷۰ کا معاوضہ کے مطالبہ پر اطلاق ہوگا۔ اگر دفعہ ۷۰ کا اطلاق نہ ہو تو شدید دشواریاں پیش آئیں گی اور حکومت کے کام میں ہی رکاوٹ پڑ جائے گی۔ معاہدہ ایکٹ کی دفعہ ۷۰ کی بنیاد نصفتی تلافی کے اصول پر ہے نہ کہ معنوی معاہدہ پر۔ مثال کے طور پر ایک سرکاری افسر نے ایک شخص کے ٹنڈر کو تسلیم کرتے ہوئے اس سے حکومت کے لیے ایک عمارت تعمیر کرنے کی استدعا کی عمارت تعمیر کردی گئی اور قبول کرلی گئی۔جب ٹھیکے دار کو ادائیگی نہیں کی گئی تو اس نے حکومت کے خلاف اس قسم کی نالش دائر کردی۔ حکومت نے عذر کیا کہ وہ استدعا بغیر کسی اختیار کے کی گئی تھی اور فریقین کے درمیان کوئی معاہداتی تعلق نہ تھا۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ وہ معاہدہ قابل نفاذ نہ تھا کیونکہ دفعہ ۲۹۹ (۱) کی تعمیل نہیں کی گئی تھی مگر پھر بھی حکومت دفعہ ۷۰ کے تحت معاوضہ[1] ادا کرنے کی دین دار تھی۔ دفعہ ۷۰ کی تجویز میں تین شرائط درج ہیں۔ (۱) ایک شخص نے جائز طور سے دوسرے کے لیے کوئی عمل کیا ہو یا کسی شے کی حوالگی دی ہو۔ (۲) ایسا کرنے میں اس کی نیت مفت کام کرنے کی نہ ہو اور (۳) اس شخص نے جس کے لیے کوئی عمل کیا گیا ہو یا جس کو کوئی چیز حوالہ کی گئی ہو اس سے واقعی فائدہ اٹھایا ہو۔ لیکن دفعہ ۷۰ کے تحت ایسے معاملہ کی کوئی شخص تعمیل مختص نہیں کروا سکتا نہ نقض معاہدہ کی بنا پر ہرجانہ کی نالش کرسکتا ہے اس وجہ سے کہ فریقین کے درمیان کوئی معاہدہ نہ تھا۔

## خدمت کے اقرارنامے

کوئی خدمت کا معاہدہ دفعہ ۲۹۹ کی تجویز کی عدم تعمیل کی وجہ سے باطل نہیں قرار[2] دیا جاسکتا۔ اس کی وجہ یہ ہے کہ تقرر کیے جانے کے بعد سرکاری ملازم کو ایک حیثیت حاصل ہو جاتی ہے اور پھر اس کے حقوق اور وجوب کا تعین دونوں کی رضامندی پر نہیں کیا جاتا بلکہ وہ حکومت کے وضع کیے ہوئے قانونی قواعد کے ذریعہ کیا جاتا ہے۔ عموماً حکومت اور ملازم کے

---

[1] 152-Sc-1964-AIR - 779-Sc-1962-AIR

[2] 461-CAL-1967-AIR - 551-CAL-1958-AIR

درمیان کوئی باضابطہ معاہدہ نہیں تحریر کیا جاتا بلکہ محض تقرر کے خط سے شروع ہوتی ہے
اس سیاق میں خدمت کے معاہدات دفعہ ۲۹۹ کے دائرہ سے باہر متصور کیے جاسکتے ہیں۔
پرشوتم لال ڈھینگرا بنام ہند میں جسٹس بوس نے کہا ہے کہ چونکہ حکومت کے ساتھ خدمت کا
معاہدہ "خوشنودی" پر منحصر ہے۔ وہ معاہدہ کی اصطلاح کے عام مفہوم میں معاہدہ نہیں
ہے ایک معاہدہ جو محض خوشنودی کی بنا پر ہو اور باوجود اس کے خلاف واضح شرط ہونے
کے ختم کردیا جاسکے دفعہ ۲۹۹ (۱) کے دائرہ میں نہیں لایا جاسکتا۔

# باب (۱۷)

# قانونی کارروائیوں میں حکومت کا حقِ استثنار

## (استحقاقِ خصوصی)

## کیا ریاست کسی قانون کی پابند ہے

ایسے حالات میں جب حکومت کی کارکردگیوں میں اضافہ ہوتا جارہا ہو اور ریاست وہ افعال انجام دینے لگی ہے جو LAISSEZ FAIRE کے دور میں افراد کرتے تھے یہ معلوم کرنے کی ضرورت پڑتی جارہی ہے کہ کسی شخص پر وجوب۔ پابندی اور ذمہ داری عاید کرنے والا قانون کس حد تک ریاست کو بھی پابند کرے گا۔ دوسرے الفاظ میں سوال یہ ہے کہ ریاست کس حد تک قانون کی پابند ہے؟ کس حد تک ریاست اس استحقاق کا ادعا کرسکتی ہے کہ کسی قانون سے افراد پر عاید کیے ہوئے وجوب اور ذمہ داری کا اطلاق اس پر نہیں ہوتا؟

انگلینڈ میں کامن لا کے تحت تاج کو یہ استحقاق حاصل تھا کہ وہ کسی قانون کا پابند نہیں ہے جب تک وہ نامزد نہ کر دیا جائے یا لازماً معنوی طور سے پابند نہ ہو۔ یہ اصول اس شاہی استحقاق سے پیدا ہوا تھا کہ بادشاہ کوئی غلطی نہیں کر سکتا۔ نظریہ یہ اختیار کیا گیا ہے کہ تاج کی اجازت سے وضع کیا ہوا قانون صرف رعایا کے لیے بنایا جاتا ہے اور تاج اس کی زد سے باہر ہے۔ اس نظریہ کو آزادی کے قبل ہند میں بھی تسلیم کر لیا گیا تھا جیسا کہ صوبۂ بمبئی بنام بمبئی شہر کے میونسپل کارپوریشن میں پری وی کونسل کے فیصلہ سے ظاہر ہوتا ہے۔[1] آزاد اور جمہوریہ ہند میں بھی اس قانون کو سپریم کورٹ نے راشننگ[2] کے ڈائرکٹر بنام کلکتہ کے کارپوریشن

---

1- AIR - 1947 - PC - 34.

2- AIR - 1960 - SC - 1355.

میں تسلیم کرلیا ہے۔ اس معاملہ کے واقعات یہ تھے کہ کلکتہ میونسپل ایکٹ ۱۹۲۳ کی دفعہ ۳۸۶ (۱) (الف) کے تحت کسی شخص کو بغیر لائسنس کے چاول وغیرہ کا ذخیرہ کسی جگہ کرنے کی ممانعت تھی۔ راشننگ کے ڈائریکٹر نے کارپوریشن نے اس تجویز کی خلاف ورزی کی بنا پر مقدمہ چلانا چاہا۔ فیصل طلب سوال یہ تھا کہ آیا حکومت اس ایکٹ کی دفعہ ۳۸۶ (۱) (الف) کی پابند تھی۔ اس سوال کا جواب ایک دوسرے سوال کے جواب پر منحصر تھا یعنی آیا شاہی تصور پر منحصر اس قاعدہ کا اطلاق کہ ریاست قانونی تجویز کی پابند نہیں ہے جمہوریہ ہند میں اب بھی ہوتا ہے۔ سپریم کورٹ نے کثرت رائے سے فیصلہ دیا کہ یہ پرانا قاعدہ اب بھی برقرار ہے اور یہ کہ ریاست کسی قانون کی پابند نہیں ہے جب تک کہ ایکٹ واضح طور سے اس کو پابند کرنے کی تجویز نہ کردے یا جب تک یہ نتیجہ لازماً معنوی طور سے نہ نکالا جا سکے۔ یہ کہا گیا کہ کامن لا کا اصول قوانین کی تعبیر کے قاعدہ کے مطابق اور پبلک پالیسی کی بنا پر ہند میں اختیار کیا گیا تھا۔ دستور میں کوئی ایسے الفاظ نہیں تھے جو اس قول کی تائید کر دیں کہ دستور میں جمہوری طرز حکومت کے تصور کے قائم کیے جانے کے بعد اس صورت میں کوئی تغیر پیدا ہو گیا۔ یہ قاعدہ نہ صرف انگلینڈ کی طرح شاہی نظام میں بلکہ امریکہ کی طرح جمہوری نظام میں بھی نافذ ہے۔ اخیر میں یہ کہا گیا کہ دستور کی دفعہ ۳۷۲ دستور کے قبل کے قوانین کو برقرار رکھا ہے لہٰذا قوانین کی یہ تعبیر کہ ریاست کسی قانون کی پابند نہیں ہے اب بھی بطور مؤثر قانون کے برقرار ہے۔ جسٹس وانچو نے کثرت رائے کے فیصلہ سے اتفاق نہیں کیا۔ انھوں نے کہا کہ کامن لا کا یہ قاعدہ حکومت قانون کے تصور سے غیر مطابق ہے اور جمہوری دستور میں تعبیر کے ایسے قاعدہ کو جو شاہی استحقاق پر مبنی ہو جب کہ ہند میں کوئی تاج نہیں ہے قائم رکھنا حق بہ جانب نہ ہو گا۔ مگر بعد کو AIR-1960-Sc.-99 ـ میں سپریم کورٹ نے راشننگ ڈائریکٹر کے معاملہ میں فیصلہ کو مسترد کر دیا۔ اس میں یہ فیصلہ دیا گیا کہ ریاست قانون کی پابند ہے جب تک اس کو واضح یا لازماً معنوی طور سے مستثنا نہ کر دیا گیا ہو۔ سابقہ نظائر پر نظر ثانی کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ یہ کامن لا کا قاعدہ مملکت ہند میں قانونی حیثیت نہیں رکھتا۔ اس کامن لا کے قاعدہ کو ہند میں نہ اختیار کرنے کے یہ وجوہ کہے گئے۔ (۱) ہند میں کوئی تاج نہیں ہے۔ (۲) یہ تاج کے استحقاق اور اس کے بے عیب ہونے پر مبنی قاعدہ عوامی جمہوریہ کے تصور سے غیر متعلق ہے۔ (۳) یہ کامن لا کا قاعدہ مساوات کے اصول پر مبنی حکومت قانون کے تصور سے غیر مطابق ہے۔ عدالت نے اس

فیصلہ کو ہند بنام جمی[1] میں مستحکم کر دیا۔

اگر کسی ایکٹ نے واضح طور سے ریاست کو مستثنا کر دیا ہو تو کوئی دشواری نہیں پیدا ہوتی۔ لیکن یہ سوال کہ کن حالات میں خیال کیا جائے گا کہ کسی ایکٹ نے ریاست کو مستثنا کر دیا بہت دشوار ہے۔ چونکہ عام طور سے ریاست قانون کی پابند ہے اس امر کے ثابت کرنے کا بار ثبوت کہ وہ مستثنا ہے ریاست پر ہوتا ہے۔ "لازماً" "معنوی" کے جانچ کے طریقہ سے قانون کو غیر معین کر دیا ہے لیکن اس کے ساتھ وہ اتنا لوچ دار ہے کہ عدالتیں مناسب معاملات میں ریاست کو قانون کی پابندی سے مستثنا کر سکتی ہیں خاص طور سے ان نقوص کے نتائج جن کو رفع کرنے یا ان بے قاعدگیوں کے نتائج جن کو دور کرنے کا کسی ایکٹ کا منشا ہو اس سوال کے یے فیصلہ کن امور تھے ہیں۔

فوجداری مقدمات میں جن میں سزائے قید دی جا سکتی ہو ریاست عموماً لازماً معنوی طور سے مستثنا متصور ہوتی ہے۔ وجہ یہ ہے کہ ریاست کو قید میں رکھنے کی کوئی صورت نہیں ہوتی اسی طرح ایسی صورت میں بھی ریاست مستثنا متصور ہوگی جہاں کسی تاوانی تجویز کے تحت ریاست پر عاید کیا ہوا جرمانہ ریاست کے خزانہ میں ہی جمع کیا جائے۔ ایسے مقدمہ کے دائر کرنے کا منشا کبھی نہیں ہوتا۔ لہٰذا راشننگ ڈائرکٹر کے معاملہ میں اگر جرمانہ عاید کیا جاتا تو وہ کارپوریشن کے خزانہ میں نہیں بلکہ ریاست کے خزانہ میں جمع ہوتا۔ ایسی صورت میں جسٹس وانچو نے اپنے فیصلہ میں کہا کہ ریاست معنوی طور سے قانون کی پابند نہیں ہے۔ لیکن اگر جرمانہ کو کارپوریشن کے خزانہ میں جمع کرنا ہو تو ریاست لازماً معنوی طور سے قانون کی پابند قرار دی جا سکتی ہے۔ جیسا کہ سپرنٹنڈنٹ اور رمبرنس[2] کے معاملہ میں ہوا۔

فوجداری کے معاملات کے بجز دیگر معاملات میں معلوم کرنا کہ آیا ریاست لازماً معنوی طور سے مستثنا ہے یا نہیں دشوار سوال ہے۔ دو ایسے معاملات کا ذکر کیا جا رہا ہے جن میں اس سوال پر غور کیا گیا۔ ہند بنام جبتی[3] میں ریاست نے تجویز کی کہ مالک آراضی کے اسامیوں کو اپنے زیر قبضہ زمین پر مالک آراضی کے حقوق۔ اس کی ملکیت اور اس کا مفاد مقررہ طریقہ

---

1 - 360-Sc-1960 AIR

2 - 997-Sc-1967 AIR

3 - 360-Sc-1960 AIR

سے تعین کیے ہوئے معاوضہ کی رقم کی ادائیگی پر حاصل ہو جائیں گے۔ سوال یہ پیدا ہوا کہ آیا ریاست کی مملوکہ آراضی کے اسامیوں کو بھی اس آراضی میں حقوق ملکیت حاصل ہو جائیں گے یا نہیں۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ریاست معنوی طور سے مستثنا نہیں تھی۔ عدالت نے کہا "یہ واضح ہے کہ ایکٹ کا مقصد تھا کہ وسیع آراضیات کی املاک ختم کر دی جائیں اور ان میں آراضی کے مالکان کے حقوق کو ختم کر کے اور ان حقوق کو آسامیوں کو دے کر دخیل کار آسامیوں کے حالات کی اصلاح کی جائے"۔ یہ مستقل مقصد ہوتے ہوئے یہ نہایت غیر اغلب ہے کہ قانون ساز یہ نے ایکٹ کے اطلاق کے متعلق ریاست اور شہری میں امتیاز کیا ہوگا۔ ریاست بنام[1] ریاستی بیمہ کارپوریشن میں یہ سوال تھا کہ آیا ریاست کو اس رقم کی تلافی کرنا ہے جو کارپوریشن کو اپنے ملازم کو بطور بیمہ رقم ادا کرنی پڑی تھی کیونکہ اس کو ریاست کے ایک ڈرائیور کی غفلت کی وجہ سے چوٹ آئی تھی۔ مدراس ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ حکومت لازماً معنوی طور سے پابند تھی۔ عدالت نے کہا کہ ریاست کو ایکٹ سے پابندی کرنا خلاف عقل بات ہوگی کیونکہ ایکٹ مفاد عامہ کے لیے تھا اجیران کا ریاستی بیمہ ایکٹ اجیران کے فائدہ کے لیے وضع کیا گیا تھا تاکہ ان کی ماموری کے دوران چوٹ وغیرہ کی بابت تلافی کی جائے۔ جب ریاست نے زمینی نقل و حمل کا کاروبار شروع کیا تو یہ نہیں کہا جا سکتا تھا کہ وہ کوئی سرکاری عمل انجام دے رہی تھی۔ لہٰذا کوئی وجہ نہیں کہ ریاست چوٹ کے بارے میں ذمہ دار کیوں نہ قرار دی جائے۔

## حکومت کے خلاف امتناع (ESTOPPEL)

انتظامیہ کو وسیع اختیار تمیزی۔ قانون کی تعبیر کرنے کا اختیار اور فیصلہ کرنے کا اختیار۔ حاصل ہو جانے پر یہ اس کا بڑھتا ہوا معمول ہو گیا ہے کہ وہ قبل از وقت اعلان کر دیتا ہے (تفویضی قانون کے ذریعہ نہیں) کہ وہ اپنا اختیار تمیزی کس طریقہ سے استعمال کرے گا اور قانون کی کیا تعبیر کرے گا۔ اکثر وہ کسی شخص کو اپنی رائے یا صلاح دیتا ہے کہ وہ کسی مخصوص معاملہ اور حالات میں کس طرح عمل کرے گا۔ اکثر سوال پیدا ہوا ہے کہ یہ افسرانہ اظہار رائے۔ یقین دہانی یا صلاح کتنی قابل

---

[1] 372 - Sc - 1967-AIR - ۱

استدلال ہے۔ کیا نجی شخص کی طرح انتظامیہ بھی پابند یا ذمہ دار ہو جاتا ہے اگر اس کے وعدہ یا صلاح پر عمل کر لیا جائے؟ کیا انتظامیہ کے خلاف امتناع کے اصول کا اطلاق ہوتا ہے۔ کیا بعد کو انتظامیہ کو اپنی صلاح کے خلاف جانے یا اپنے وعدہ کو واپس لینے کی ممانعت کی جا سکتی ہے؟

عام قاعدہ یہ ہے کہ حکومت کے خلاف اصول امتناع کا عذر نہیں لیا جا سکتا اور عموماً حکومت اس کی جانب سے دی ہوئی صلاح۔ کی ہوئی تعبیر اور یقین دہانی وغیرہ سے پابند نہیں ہوتی اگرچہ انہیں حالات میں ایک نجی شخص پابند ہوگا۔ ایک امریکی معاملہ کا حوالہ دے کر اس کی وضاحت کی جا سکتی ہے وہ فیڈرل کراپ انشورنس کارپوریشن بنام میرل[1] ہے اس معاملہ میں سرکاری کارپوریشن کے ایک مقامی ایجنٹ نے بیمہ کیے ہوئے شخص کو صلاح دی تھی کہ اس کی فصل کا بیمہ کیا جا سکتا ہے حالانکہ یہ اسی وقت نافذ ضابطہ کے خلاف تھا۔ اس سفارش کی بنا پر کارپوریشن نے اس بیمہ کرانے والے کی درخواست منظور کر لی۔ بعد کو وہ فصل برباد ہو گئی۔ فرض کرتے ہوئے کہ ایسے ہی حالات میں بیمہ کروانے والا نجی کمپنی کے خلاف کامیاب ہو جاتا سپریم کورٹ نے اس مطالبہ کو نامنظور کر دیا یہ کہتے ہوئے کہ حکومت کے ساتھ معاملہ کرنے والے شخص کو یہ خطرہ لینا پڑتا ہے کہ اس نے تحقیق کر لیا ہے کہ وہ جو حکومت کی جانب سے عمل کرنا ظاہر کرتا ہے اپنے اختیار کے حدود میں رہے.... اور ایسا بھی ہوتا ہے جیسا اس معاملہ میں ہوا کہ ایجنٹ خود اپنے اختیار کے حدود سے واقف نہ ہو۔

انگلینڈ میں کچھ عرصہ قبل یہ معلوم ہوتا تھا کہ یہ اصول بخوبی قائم ہو گیا تھا کہ امتناع کے اصول کو ایکٹ کی واضح تجویز پر ترجیح نہیں دی جا سکتی نہ اس کا اطلاق فوجداری کی کارروائی پر ہوتا ہے۔ ہوول کے معاملہ میں لارڈ نارڈمین نے کہا ہے کہ یہ یقینی امر ہے کہ نہ کوئی وزیر نہ کوئی تاج کا ماتحت افسر اپنے طرز عمل یا اظہار رائے کے ذریعہ تاج کو کسی ایکٹ کی تجویز کو نافذ کرنے سے روک سکتا ہے نہ رعایا اس کی بنا پر کہہ سکتی ہے کہ قانون کی خلاف ورزی ہوئی[2]۔ اس معاملہ میں قانون یہ تجویز کرتا تھا کہ ایک عمل بغیر متعلقہ مقتدر سے لائسنس حاصل کیے جائز طور سے نہیں کیا جا سکتا ہے۔ محکمہ کے ایک افسر نے ایک شخص کو یقین دلایا کہ اس عمل کے لیے کسی

---

1- (1949) 380. U S. 332.
2- 837. Ac. (1951).

لائسنس کی ضرورت نہیں ہے۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ وہ یقین دہانی ایکٹ کی تجویز پر حاوی نہیں ہو سکتی نہ اس عمل کی بنا پر کوئی نالش کی جا سکتی ہے۔ ساؤتھ اینڈ ان سی (SOUTHEND-ON-SEA) کے معاملہ میں یہ قرار پایا کہ اختیار تمیزی کے استعمال کو روکنے کے لیے امتناع کا عذر نہیں لیا جا سکتا ہے۔ اس معاملہ میں ایک افسر نے ایک فرم کو غلط یقین دہانی کرا دی اور اس کی بنا پر اس کو الگ عمل کرنے کی اجازت مل گئی۔ جب وہ بات غلط معلوم ہوئی تو اجازت منسوخ کر دی گئی۔ عدالت نے کہا کہ مقتدر کو صحیح واقعات پر استدلال کرنے سے روکا نہیں جا سکتا اور اجازت کے انکار کو نافذ کیا جا سکتا تھا۔

امتناع کے عذر کے نہ لیے جا سکنے کے تحت اصول یہ ہے کہ قانون کو قانون ساز یہ وضع کرتی ہے اور کسی افسر کو اس قانون میں ردوبدل کرنے کا اختیار نہیں۔ اگر انتظامیہ کو اس کی غلط صلاح یا اظہار رائے پر پابند کر دیا جائے تو اس کا مطلب قانون میں ردوبدل کرنا ہے جو عمل جمہوری سوسائٹی میں صرف قانون ساز یہ ہی کر سکتا ہے۔ اگر امتناع کے عذر کی اجازت دے دی جائے تو اس کے باعث باطل انتظامی عمل کو واقعاتی طور سے استعمال میں لایا جا سکتا ہے۔ اسی طرح جب کسی مقتدر کو اختیار تمیزی عطا کیا جائے تو اس سے توقع کی جاتی ہے کہ وہ اس کا استعمال مناسب حالات میں کرے گا اور خود کو اپنی صلاح۔ اظہار رائے قبل از وقت اعلان سے پابند نہ کرے گا۔

اس "عدم امتناع" کے قاعدہ کی سختی انگلینڈ میں اپیل عدالت کے حال کے فیصلہ نے کچھ نرم کر دیا ہے۔ وہ لیور لمیٹڈ کا معاملہ ہے جو اس موضوع پر بدلتے ہوئے نظریہ کو ظاہر کرتا ہے۔ اس کے واقعات یہ تھے کہ مدعی کو چودہ مکانات کی پلاننگ کی اجازت ملنے کے بعد اس کے معمار نے نقشہ بدل دیا جس کی وجہ سے مکانات کی قطار میں کچھ فرق آ گیا۔ معمار نے نیا نقشہ پلاننگ کے مقتدر کو بھیجا جس نے اپنے حافظہ پر استدلال کرتے ہوئے کہ وہ تغیر غیر اہم تھا کہہ دیا کہ کسی نئی اجازت کی ضرورت نہ تھی۔ تعمیرات شروع ہو گئیں۔ جب قریب کے رہنے والوں نے شکایت کی تو پلاننگ مقتدر نے مدعی کو حکم دیا کہ وہ تعمیرات کو مسمار کر دے اور ابتدائی نقشہ کے بموجب تعمیرات کرے۔ سوال یہ پیدا ہوا کہ آیا پلاننگ افسر کی وہ یقین دہانی اس کو یہ کہنے میں مانع ہو گی کہ اجازت

---

416-Q.B-(1962)-ل

932-3-W-L-R(1970) لـ

کی ضرورت تھی۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ امتناع کے عذر کے تحت پلاننگ افسر اب ایسا نہیں کہہ سکتا۔
SOUTHEND کے معاملہ کا حوالہ دیتے ہوئے لارڈ ڈننگ نے کہا " میں جانتا ہوں کہ چند ایسی
نظائر ہیں جن میں کہا گیا ہے کہ سرکاری مقتدر پر اس وجہ سے کہ اس کے کسی افسر نے کسی رائے کا
اظہار کر دیا امتناع نہیں عاید ہوتی۔ اگر کوئی افسر اپنے ظاہری اختیار کے دائرہ میں رہتے ہوئے
کوئی اظہار رائے کرے اور اس پر عمل کر لیا گیا ہو تو سرکاری مقتدر اس کا اسی قدر پابند ہو سکتا
ہے جس قدر کوئی بھی ادارہ ہو" یہ کہنا کہ تعمیرات غیر اہم ہیں پلاننگ افسران کا ایسا قائم شدہ معمول
ہو گیا ہے کہ یہ امران کے ظاہری اختیار کے اندر تصور کیا جا سکتا ہے۔ جب اس پر عمل کر لیا گیا تو وہ
قابل پابندی ہو گیا۔ اس معاملہ کے ذریعہ انتظامی قانون میں ایک خوشگوار ارتقا ہوا۔ SOUTHEND
کے معاملہ میں فیصلہ اطمینان بخش نہ تھا کیونکہ وہاں افسر کی یقین دہانی پر عمل کرنے والے شخص کے
لیے متعلقہ مقتدر کے خلاف دادرسی حاصل کرنے کا کوئی ذریعہ نہ رہ گیا تھا۔

ہند میں عرصہ سے عدالتوں نے برابر یہی نظریہ اختیار کیا ہے کہ قانون کے نفاذ کی
بابت امتناع کا عذر نہیں کیا جا سکتا ہے۔ پٹنہ ہائی کورٹ نے کہا ہے کہ قانون کی تعبیر کی بابت غلط
فہمی کی وجہ کسی قانونی نتیجہ کے بارے میں کسی سرکاری ملازم کا اقبال حکومت کو پابند[۱] نہیں کرے گا۔
امر سنگھ بنام ریاست[۲] راجستھان میں سپریم کورٹ نے حکومت کے خلاف امتناع کا اطلاق نہیں کیا۔
واقعات یہ تھے کہ کلکٹر نے عرضی گزار کو یقین دلایا کہ اس کی زندگی میں اس کی جاگیر حکومت حاصل
نہیں کرے گی اس کے بعد حکومت نے راجستھان آراضی اصلاح ایکٹ کے تحت اس جاگیر کو حاصل
کرنے کی کارروائی شروع کر دی۔ عرضی گزار نے امتناع کا عذر کیا کہ حکومت اپنی یقین دہانی
کے خلاف نہیں جا سکتی۔ اس عذر کو نامنظور کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ وہ یقین دہانی
حکومت کو پابند نہیں کرے گی کیونکہ حصول جائیداد کی ضابطہ بندی قانون کے تحت ہوئی تھی اور
اس اختیار کو ایکٹ کی تجاویز کے بموجب استعمال کرنا تھا۔ ایکٹ میں کسی جائیداد کو مستثنا کرنے
کی کوئی تجویز نہیں تھی لہٰذا وہ یقین دہانی ناجائز تھی اور بطور امتناع مؤثر نہیں ہو سکتی تھی۔ اسی طرح
متھرا[۳] پرشاد بنام پنجاب میں سپریم کورٹ نے کہا کہ " اگر قانون کی تجویز کے مطابق کسی ٹیکس کو

---

۱۔ AIR 1967 PAT. 287 - 249

۲۔ AIR 1955 SC 504 ۔ ۳۔ AIR 1962 SC 745

وصول کرنا ہے تو کوئی یقین دہانی کر دہ نہ وصول کیا جائے گا حکومت کو پابند نہیں کرے گی جب بھی حکومت اس کو وصول کرنا چاہے۔

بنگال آبکاری دیسی شراب لائسنس فیس قواعد ۱۹۴۲ کے تحت لگائی جانے والی فیس کی بابت چند شراب کے تاجروں نے کچھ وضاحت چاہی۔ کلکٹر نے جواب میں لکھا کہ چند حالات میں ان قواعد کے تحت اس پر فیس نہیں لگے گی۔ بعد کو ان سے فیس طلب کی گئی مگر عرضی گزار اس اصلاح پر عمل کر چکا تھا۔ عرضی گزار نے اعتراض کیا کہ حکومت اس یقین دہانی سے پابند ہے۔ کلکتہ ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ وہ صلاح ایکٹ اور قواعد کی تعبیر کو نہیں بدل سکتی اور حکومت کے خلاف قانون یا اس کی تعبیر کی بابت امتناع کا عذر نہیں لیا جا سکتا۔ ایکٹ اور قواعد کی کلکٹر کی جھوٹی تعبیر سے نہ حکومت اور نہ عدالت پابند ہے[1]۔ مولا چند[2] بنام مدھیہ پردیش میں سپریم کورٹ نے کہا کہ دستور کی تجویز کی غیر مطابقت میں تحریر کیے ہوئے معاہدہ کی بابت حکومت امتناع کے ذریعہ پابند نہیں کی جا سکتی ہے ورنہ اس کا مطلب یہ ہوگا کہ دستور کی ایک اہم تجویز مسترد کر دی گئی۔ شنکر نرائن[3] بنام کیرالا میں ریاست کے ملازمین کی عرض داشت پر حکومت نے سبکدوشی کی عمر میں توسیع کر دی مگر بعد کو ایک اظہار نامہ کے ذریعہ اس عمر کو کم کر کے ۵۵ کر دی۔ اعتراض یہ کیا گیا کہ چونکہ عمر کی توسیع باہم رضامندی کی بنا پر کی گئی تھی اصول امتناع کے تحت حکومت اس میں تخفیف نہیں کر سکتی۔ اس اعتراض کو نامنظور کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ دستور کی دفعہ ۳۰۹ یا دیگر قانونی تجویز سے دیے ہوئے اختیار کی ایسے راضی نامہ یا معاہدہ کی بنا پر تخفیف نہیں کی جا سکتی۔

این آر سیتا رامیہ[4] بنام کوٹلیا میں بھی سپریم کورٹ نے کہا کہ ایکٹ یا قانونی قواعد کے خلاف امتناع کا عذر نہیں لیا جا سکتا۔ وہ حکومت پر اسی قدر قابل پابندی ہیں جس قدر دیگر اشخاص پر ہیں اور ان کی تجاویز کو حکومت نظر انداز نہیں کر سکتی۔ امتناع کے عدم اطلاق کا قاعدہ اکثر اشخاص

---

1. 203 . PAT. 1958 . AIR
2. 1218 . Sc. 1968 . AIR
3. 1997 . Sc. 1971 . AIR
4. 1354 . Sc. 1970 . AIR

کے لیے بہت ناخوشگوار نتیجہ پیدا کرتا ہے جب وہ اشخاص افسر کی دی ہوئی صلاح پر عمل کرے اور بعد کو معلوم ہو کہ اس کی حکومت پابند نہیں ہے۔ اس قسم کے چند حالات میں عدالت نے اس قاعدہ کا بہت سختی سے نہیں اطلاق کیا اور کشادہ نظریہ اختیار کرتے ہوئے حکومت کو یقین دہانی کا اس بنا پر پابند قرار دیا کہ متعلقہ شخص نے اس کی بنا پر اپنے حالات میں تغیر پیدا کر دیا ہوگا۔ اس کشادہ نظریہ کی وجہ نصفت (EQUITY) رہی ہے۔ ایسے معاملات شاذونادر ہیں مگر توجہ طلب امر یہ ہے کہ کچھ ایسے معاملات ہوئے ہیں۔

بمبئی کے میونسپل کارپوریشن[1] بنام سکریٹری آف اسٹیٹ میں بمبئی ہائی کورٹ نے کہا کہ قانونی تجویز کے تحت باضابطہ معاہدہ کے نہ ہوتے ہوئے بھی حکومت اپنے اظہار رائے اور بیان کی پابند ہے: بمبئی حکومت ایک آراضی کو حاصل کرنا چاہتی تھی جس پر میونسپلٹی کی مچھلی اور سبزی کا بازار تھا۔ میونسپلٹی راضی ہو گئی اس شرط پر کہ اس آراضی کے بجائے حکومت دوسری آراضی اس کو کرایہ پر دے دے۔ حکومت راضی ہو گئی اور ایک آراضی اس کو دے دی۔ اس آراضی پر میونسپلٹی نے تعمیرات کر لیں۔ ۲۵ سال بعد حکومت نے کرایہ داری کو ختم کرنے کی نوٹس میونسپلٹی کو دی اور تعمیرات ہٹا لینے کو کہا اور رقم کرایہ کے طور پر طلب کی۔ میونسپلٹی نے انکار کر دیا۔ اس کے بعد حکومت نے میونسپلٹی کے خلاف اس بنا پر نالش دائر کر دی کہ وہ کرایہ داری ختم کر دی گئی تھی اور کرایہ کی رقم کا مطالبہ کیا۔ اعتراض یہ کیا گیا کہ گذشتہ حالات نے میونسپلٹی کے حق میں نصفت (Equity) قائم کر دی تھی اور یہ عذر حکومت کے دعوے کی کافی تردید خیال کی گئی اور حکومت کی نالش خارج کر دی گئی۔

ایسا ہی ایک معاملہ کلکٹر بمبئی بنام بمبئی کارپوریشن[2] ہے۔ کلکٹر نے کارپوریشن کے زیر قبضہ آراضی پر مالگذاری تشخیص کرنا چاہی۔ کارپوریشن نے عذر لیا کہ وہ آراضی حکومت نے اس کو بغیر کسی لگان کے عطا کی تھی اور وہ اس پر ہمیشہ قبضہ رکھنے کا مستحق ہے۔ بمبئی ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اس یقین دہانی کی وجہ سے کارپوریشن کے حق میں نصفت (EQUATY) پیدا ہو گئی اور حکومت مالگذاری نہیں عاید کر سکتی۔ اپیل میں سپریم کورٹ نے بھی یہی نظریہ اختیار کیا کہ اگر حکومت نے کوئی وعدہ کیا تھا تو اس کو پورا کرنا چاہیے۔ جسٹس پتانجلی نے کثرت رائے کے فیصلہ سے اتفاق نہیں کیا اور کہا کہ نصفت کا نفاذ کسی قانون کی خلاف ورزی کرتے ہوئے نہیں کیا جا سکتا۔

---

[1] 469. 1951. Sc. A.I.R. [2] 580. Bom. ILR. (1965)

اس موضوع پر ایک اہم معاملہ ہند کی یونین بنام[1] انڈو افغان ایجنسی ہے۔ مرکزی حکومت نے برآمدگی کو ترقی دینے کے لیے ایک اسکیم قائم کی جس کی رو سے جس مالیت کا مال برآمد کیا جائے اس کے ۱۰۰ اصدی کے برابر کچے مال کی درآمد کا لائسنس ٹکسٹائیل کمشنر دے گا۔ ایک برآمد کرنے والے نے پانچ لاکھ کی مالیت کا مال برآمد کیا اور اس مال کے کچے مال کے درآمد کا لائسنس طلب کیا۔ کمشنر نے بغیر اس کو سُنے جانے کا موقعہ دیے صرف قریب دو لاکھ کی مالیت کے مال کا درآمد کا لائسنس دے دیا۔ برآمد کرنے والے نے اس حکم پر اعتراض کیا۔ حکومت نے عذر لیا کہ اس اسکیم کا کوئی قانونی اثر نہیں تھا لہٰذا کمشنر لائسنس دینے پر مجبور نہیں کیا جا سکتا تھا۔ عدالت نے اس عذر کو نامنظور کرتے ہوئے کہا کہ اگر یہ فرض بھی کر لیا جائے کہ وہ اسکیم قانونی نہیں تھی بلکہ صرف انتظامی عمل تھی پھر بھی اس کے تحت کیے ہوئے وعدہ کو حکومت صرف اپنی مرضی پر نظر انداز نہیں کر سکتی تھی جبکہ اس پر عمل کر لیا گیا تھا۔ اور یہ کہ کمشنر نے صرف یکطرفہ حکم صادر کیا تھا۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ ایسے حالات میں متعلقہ شخص کے حق میں نصفت (EQUITY) پیدا ہو گئی تھی اور وہ اس اسکیم سے کمشنر پر عاید کیے ہوئے فرض کی تعمیل کروا سکتا تھا۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ کوئی وجہ نہیں ہے کہ حکومت کو اس نصفت سے مستثنیٰ کیا جائے۔ اس معاملہ کے ذریعہ عدالت نے قانون کے خلاف عدم امتناع کے قاعدے کی سختی کو بہت نرم کر دیا۔ اس معاملہ میں عدالت نے حکومت کے خلاف امتناع کے قاعدہ کا اطلاق کر کے ایک غیر معمولی فیصلہ دیا تھا۔ اس سے کوئی عام اصول نہیں نکالا جا سکتا مگر ایک امر واضح ہے؛ وہ یہ کہ برآمد کے بدلے درآمد کے لائسنس دیے جانے کا حکومت کا وعدہ کسی قانونی تجویز کی خلاف ورزی نہیں کرتا تھا لہٰذا عدالت نے حکومت کے خلاف [illegible] کی بنا پر امتناع کا اطلاق کر دیا۔

ہند میں اب عدالتوں کا کچھ رجحان اس طرف ہو رہا ہے کہ معاہدات کے بارے میں دستور کی تجاویز کے باوجود آئندہ کی بابت کئے ہوئے وعدے چند حالات میں قابل پابندی قرار دیے جا سکتے ہیں۔ یہ رجحان سنٹری اسپنگ بنام میونسپلٹی[2] سے بھی ظاہر ہوتا ہے۔ ایک صنعتی آراضی کو میونسپلٹی کے حدود میں شامل کرنے کے خلاف اعتراضات کو دور کرنے کی غرض سے میونسپلٹی نے ایک صنعتی آراضی کو چنگی سے سات سال کے لیے مستثنیٰ کر دیا۔ مگر بعد کو چنگی عاید کرنا

---

[1] AIR 1968 SC 718

[2] AIR 1971 SC 1021

چاہی۔ اس پر دفعہ ۲۲۶ کے تحت رٹ میں اعتراض کیا گیا اس بنا پر کہ اس یقین دہانی کی وجہ سے متعلق صنعت کار نے اپنی صنعت کاری میں اضافہ کر لیا تھا۔ ہائی کورٹ نے اس رٹ کو سرسری طور سے خارج کر دیا۔ اپیل میں سپریم کورٹ نے کہا۔

"سرکاری مقتدران اپنی ایسی یقین دہانی اور ایسے کیے ہوئے وعدوں کے جن کی بنا پر عمل کر کے دیگر اشخاص نے اپنے حالات میں مضرت رساں تغیرات کر لیے ہوں پورا کرنے کے کی اسی قدر پابند ہیں جس قدر کہ اشخاص۔ کسی شخص کے وعدہ پر عمل کیے جانے کی وجہ سے اس کے خلاف پیدا ہونے والے وجوب کو اس پر عمل کرنے والا شخص بیرون معاہدہ بھی نافذ کروا سکتا ہے۔ جب قانون سے مطلوب ہو کہ کسی سرکاری مقتدر کے خلاف قانونی طور سے قابل نفاذ معاہدہ کی ایک خاص شکل میں اور مقررہ طریقہ سے تحریر و تکمیل کی جائے تو اگر اس طور سے وہ معاہدہ نہ کیا گیا ہو تو نصفت کی بنا پر وہ نافذ کیا جا سکتا ہے۔"

اس اصول کے بموجب فیصلہ کرنے کے لیے سپریم کورٹ نے اس معاملہ کو ہائی کورٹ کو واپس کر دیا مگر انڈو افغان کے معاملہ کی تائید مریندر چند کے معاملہ میں نہیں کی گئی۔ اس معاملہ میں عرضی گذار کا یہ کہنا تھا کہ اس نے آبکاری اور ٹیکس کلکٹر کی یقین دہانی پر کہ ہند میں بنائی ہوئی بدیسی شراب پر محصول نہیں لگے گا شراب کے ٹھیکہ کے نیلام میں بولی بولی تھی لہذا اب حکومت محصول نہیں عاید کر سکتی تھی عدالت نے اس یقین دہانی کو فرض کرتے ہوئے کہا کہ حکومت کے خلاف عذر امتناع نہیں لیا جا سکتا کیونکہ وہ نافذ بحری ٹیکس ایکٹ کے خلاف ہوگا۔ اگرچہ حکومت کو اختیار تھا کہ ایکٹ کی فہرست بند کو ترمیم کر کے کسی شے کو ٹیکس سے مستثنا کر دے مگر یہ عمل قانون سازی ہوگا اور عدالت قانون سازی کا حکم حکومت کو نہیں دے سکتی۔ انڈو افغان کے امتیازی پہلو کو ظاہر کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ اس معاملہ میں کسی قانون کی تنسیخ کا سوال نہیں پیدا ہوتا تھا

ان دونوں معاملات سے ایک نئے رجحان کا پتہ چلتا ہے۔ اس رجحان کی بنا پر سینٹری کے معاملہ میں سپریم کورٹ کا یہ قول ہے "اگر جمہور کے تصورات کی افزائش کو برقرار رکھنا ہے

---

2399. Sc - 1971 - AIR - ۱

تو عوام اور سرکاری مقتدران کے طرز عمل کے درمیان معیارات میں اختلاف قائم رکھنے کی عام طور سے اجازت نہیں دینی چاہیے۔"

اگرچہ عام قانونی اصول کے تحت امتناع کا عذر کسی قانون کے خلاف نہیں لیا جا سکتا۔ لیکن کسی واقعہ کے بارے میں یقین دہانی کی صورت میں حکومت کے خلاف امتناع کا عذر شہادت ہند ایکٹ ۱۸۷۲ کی دفعہ ۱۱۵ کے تحت لیا جا سکتا ہے اگر وہ بیان کسی قانون کی خلاف ورزی نہ کرتا ہو۔ اس موضوع پر کارنر کا قول ہے کہ "امتناع وہ قاعدہ ہے جس کی رو سے کوئی فریق ایسی واقعاتی حالت سے انکار کرنے سے روکا جاتا ہے جس کے بارے میں اس نے یقین دہانی کی ہو اور جس پر فریق ثانی نے استدلال کیا ہو۔ یا وہ استدلال کرنے کا مستحق ہو۔ اس مفہوم میں تاج بھی امتناع کا تابع ہے۔"

شہادت ہند ایکٹ کی دفعہ ۱۱۵ میں درج امتناع کا اصول نصفتی امتناع اور وعدائی امتناع سے کچھ مختلف ہے۔ دفعہ ۱۱۵ میں درج امتناع کے اطلاق کیے جانے کے قبل تین شرائط پوری ہونی چاہئیں۔ (۱) کسی شخص کا اعلان (بیان) عمل یا ترک عمل ہونا چاہیے۔ (۲) ایسے بیان، عمل یا ترک عمل کے ذریعہ اس شخص نے کسی دیگر شخص کو کسی امر کے سچ ہونے کا یقین دلایا ہو یا یقین کرنے دیا ہو۔ (۳) ایسے یقین کی بنا پر اس شخص نے کسی دیگر شخص کو عمداً عمل کروایا ہو یا عمل کرنے دیا ہو۔ اس دفعہ میں دیا ہوا امتناع کا اصول شہادت کا قاعدہ ہے جبکہ اوپر ذکر کیا ہوا اصول نصفت کا اصول ہے جو اس شخص کو جسے یقین دہانی کرائی گئی ہو ایک اثباتی حق دیتا ہے۔ یہ نصفتی امتناع کا اصول زیادہ وسیع ہے۔ ایک معاملہ جو دفعہ ۱۱۵ کے تحت نہ آتا ہو نصفتی اصول کے تحت[1] آ سکتا ہے۔ جبکہ دفعہ ۱۱۵ کے تحت اصول اس معاملہ کے متعلق ہوتا ہے جس کا اس وقت وجود ہونا بیان کیا جائے۔ نصفتی اصول کے دائرہ میں آئندہ کی بابت وعدے یا یقین دہانی کرنے والے شخص کے آئندہ طرز عمل کے متعلق وعدے اور بیانات بھی آتے ہیں[2]۔ دونوں صورتوں میں عام اصول یہ ہے کہ کسی قانون کے خلاف امتناع عمل میں نہیں لایا جا سکتا ہے۔ اور کوئی وعدہ یا یقین دہانی حکومت کو پابند نہ کرے گی اگر وہ کسی قانون کے خلاف ہو یا اس طور

---

[1] انڈو افغان معاملہ۔

[2] 399. BOM. 20 ILR.

سے دی گئی ہو جس کو قانون نے مقرر نہ کیا ہو۔

دفعہ ۱۱۵ کا عمل دہلی یونیورسٹی[1] بنام اشوک کی رو سے ظاہر ہوتا ہے۔ ایک لڑکے نے گجرات سے سیکنڈری اسکول سرٹیفیکیٹ کا امتحان پاس کر کے دہلی یونیورسٹی میں بی۔ اے۔ (۱) میں عارضی طور سے داخلہ لیا۔ ایک سال اس میں تعلیم پائی اور ایک امتحان بھی پاس کیا۔ اس کے بعد یونیورسٹی نے اس کو اطلاع دی کہ وہ بی۔ اے۔ (۱) میں داخلہ لینے کی اہلیت نہیں رکھتا تھا کیونکہ گجرات کے اس امتحان کو یونیورسٹی صرف میٹرک کے امتحان کے برابر تسلیم کرتی تھی۔ اس لڑکے نے اس حکم پر رٹ کے ذریعہ اعتراض کیا۔ عدالت نے یونیورسٹی کے خلاف دفعہ ۱۱۵ کے تحت امتناع کا اطلاق کرتے ہوئے کہا:-

"اگر کسی قانون کی تجاویز مطلق ہوں اور ان میں کوئی لوچ یا استثنا نہ ہو تو ایسے قانون کی خلاف ورزی میں کیا ہوا عمل اختیار سے تجاوز کرنے والا اور باطل ہوگا اور کسی شخص کو یہ کہنے سے روکا نہیں جا سکتا کہ وہ کیا ہوا عمل باطل تھا برخلاف اس کے اگر کوئی ایکٹ کوئی عمل کو کرنے کی شرائط اور اہلیتیں مقرر کرے اور پھر خود ہی چند حالات میں ان سے مستثنا کرنے کی بھی تجویز کرے یا کسی مقتدر کو مستثنا کرنے کا اختیار دے دے تو ایسی صورت میں ان شرائط اور اہلیتوں کی خلاف ورزی میں کیا ہوا عمل باطل نہ ہوگا بلکہ بے قاعدگی سے کیا ہوا متصور ہوگا اور ایسے عمل پر اس اصول کا کہ کسی قانون کے خلاف امتناع کا عذر نہیں کیا جا سکتا، اطلاق نہ ہوگا۔"

امتناع کا عذر اس شخص کے خلاف لیا جا سکتا ہے جس کو نصفت اور صفائی ضمیر کے تقاضہ کے تحت بولنا لازم تھا۔ اور عذر کرنے والے شخص نے ایسی خاموشی اور نظر اندازی پر استدلال کرتے ہوئے اپنے بے مضرت رساں کوئی عمل کیا۔ اس معاملہ میں یونیورسٹی ایک سال سے زیادہ مدت تک خاموش رہی جبکہ اس کو مناسب وقت کے اندر اس عرضی دہندہ کے داخلہ کو منسوخ کر دینا چاہیے تھا۔ اس طویل خاموشی سے ظاہر ہوتا تھا کہ یونیورسٹی نے داخلہ کو منظور کر لیا۔ اب یونیورسٹی نہیں کہہ سکتی کہ اس نے داخلہ کو منظور نہیں کیا تھا۔

---

[1] 131. DEL. 1968- AIR - ط

ہند کی یونین بنام رسول احمد میں ریلوے کے پارسلوں کی حوالگی دینے والے مقتدر نے مدعی سے کہا کہ اس کا پارسل نہیں آیا۔ عدالت نے کہا کہ اس معاملہ کے مخصوص حالات میں جب با اختیار افسر نے یقین دہانی کرائی کہ پارسل نہیں آیا اور پارسل بھیجنے والے نے اس پر عمل کیا تو امتناع کا عذر ریلوے کے خلاف لیا جا سکتا تھا۔

## دستاویزات پیش کرنے کا حکومت کا حق استثنا (یا استحقاق خصوصی)

حکومت کو اپنے غیر شائع شدہ ریکارڈ کے نہ پیش کرنے کا استحقاق حاصل ہے۔ شہادت ہند ایکٹ کی دفعہ ۱۲۳ تجویز کرتی ہے "کسی کو ریاست کے امور کے متعلق غیر شائع شدہ سرکاری ریکارڈ سے اخذ کی ہوئی کوئی شہادت دینے کی اجازت نہ ہوگی بجز متعلقہ محکمہ کے ہیڈ کی اجازت کے جو اجازت دے گا یا نہ دے گا جیسا کہ وہ ٹھیک خیال کرے" اس تجویز کے تحت حکومت کسی ضروری یا اہم دستاویز کو عدالت میں پیش کرنے سے انکار کر سکتی ہے اور یہ شہادت کے عام قواعد سے انحراف ہے۔ اگر اس استحقاق کے استعمال کی بغیر کسی روک کے اجازت دے دی جائے تو حکومت اس کو اپنے اوپر یا اپنے کسی زیریں محکمہ کے ہیڈ پر آنچ آنے سے بچانے یا کسی فریق کے مطالبہ کو اگر وہ بجا بھی ہو ناکام کرنے کے لیے استعمال کر سکتی ہے صرف پبلک مفاد ہی ایک ایسی وجہ ہے جس کی بنا پر اس استحقاق کے وجود کو حق بہ جانب کہا جا سکتا ہے۔

یہ استحقاق اس اصول پر مبنی ہے کہ جہاں نجی مفاد اور پبلک مفاد میں تصادم ہوں وہاں پبلک مفاد کو ترجیح دینا چاہیے۔ لیکن احتیاط اس بات کی کرنی چاہیے کہ پبلک مفاد کے سوا دیگر مفادات پبلک مفاد کی شکل میں نہ پیش کیے جائیں اور اس طرح دفعہ ۱۲۳ کا غلط فائدہ اٹھایا جائے۔ ریاست پنجاب بنام سودھی سکھ دیو سنگھ میں اس مسئلہ پر بہت تفصیل سے غور کیا گیا ہے۔ عدالت اس نتیجہ پر پہنچی کہ "عدالت زیر غور دستاویز کے انکشاف سے پبلک مفاد کو مضرت پہنچنے کے امکان کی تحقیقات نہیں کر سکتی۔ یہ معاملہ متعلقہ مقتدر کے طے کرنے کا ہے۔ مگر عدالت کو اختیار ہے اور اس کے لیے لازم بھی ہے کہ بنیادی تحقیقات کر کے انکشاف کرنے کے خلاف وجوہ کے جواز کو طے کرے۔

---

151- 1971 AIR - ل

493- Sc - 1961. AIR ٹ

لہٰذا یہ طے کرنے کے لیے کہ آیا وہ دستاویز دفعہ ۱۱۵ کے تحت ریاست کے امور سے متعلق ہے یا نہیں تحقیقات ضروری ہو جاتی ہے عدالت نے آگاہ کیا کہ اس استحقاق کا ادعا اس بنا پر نہیں کرنا چاہیے کہ اس دستاویز کا انکشاف حکومت کے عذرات کو ناکامیاب کر دے گا۔" عدالت نے کہا کہ "یہ بالغ طور سے سمجھ لینا چاہیے کہ مقدمہ کے آخری نتیجہ پر دستاویز کا اثر یا محکمہ کے ہیڈ یا متعلقہ وزیر یا فی الوقت با اختیار حکومت پر اس کا برا اثر دفعہ ۱۱۵ کے تحت استحقاق کا ادعا کرنے کے لیے بالکل غیر متعلقہ ہے۔ کسی محکمہ کے ہیڈ کے لیے کسی دستاویز کو نہ پیش کرنے کے بارے میں طے کرنے کے لیے صرف ایک ہی جانچ کا طریقہ ہے اور وہ یہ کہ آیا اس دستاویز کا انکشاف پبلک مفاد کے لیے مضرت رساں ہوگا یا نہیں اس کے علاوہ اور کوئی طریقہ نہیں ہے" لہٰذا عدالت نے اس معاملہ میں مندرجہ ذیل تحفظات قائم کیے۔ ابتدا میں اس استحقاق کا ادعا حلف نامہ کے ذریعہ کرنا چاہیے۔ اور عام طور سے حلف نامہ متعلقہ وزیر کو دینا چاہیے۔ اگر وہ نہ دے تو متعلقہ محکمہ کے سکریٹری کو دینا چاہیے مگر ایسی صورت میں عدالت وزیر کا حلف نامہ طلب کر سکتی ہے۔ حلف نامہ سے ظاہر ہونا چاہیے کہ ہر دستاویز کو پڑھ کر اس پر غور کیا گیا اور حلف نامہ دینے والا مقتدر مطمئن ہے کہ اس کے انکشاف سے پبلک مفاد کو مضرت پہنچے گی۔ حلف نامہ میں یہ بھی ایک مناسب حد تک ظاہر کر دینا چاہیے کہ کس بنا پر مضرت پہنچنے کا احتمال ہے۔ اگر عدالت بیان حلفی کو اطمینان بخش نہ پائے تو وہ وزیر کو اس معاملہ پر جرح کرنے کے لیے طلب کر سکتی ہے۔

ایکٹ کی دفعہ ۱۶۲ کے تحت عدالت کسی دستاویز کو طلب کر کے اس کا معائنہ کر سکتی ہے اور معلوم کر سکتی ہے کہ آیا وہ متعلقہ ہے یا نہیں بجز ان دستاویزات کے جو ریاست کے امور سے متعلق ہوں۔ عدالت ان دستاویزات کا معائنہ نہیں کرے گی جن کی بابت دفعہ ۱۲۳ کے تحت استحقاق کا ادعا کیا گیا ہو نہ ان کا معائنہ کروائے گی نہ ان کے مندرجات سے متعلق کسی شہادت کے پیش کرنے کی اجازت دے گی۔ مگر وہ دیگر اس سے غیر متعلقہ معاملہ پر شہادت لے کر استحقاق یا حق استثنا کے ادعا کے جواز پر فیصلہ دے سکتی ہے۔ اگر عدالت اس نتیجہ پر پہنچے کہ کوئی دستاویز امور ریاست کے متعلق نہیں ہے تو وہ اس کو پیش کرنے کا حکم صادر کر سکتی ہے۔ اگر وہ اس نتیجہ پر پہنچے کہ کوئی دستاویز امور ریاست کے متعلق ہے تو وہ اس کو پیش کرنے کے معاملہ کو متعلقہ محکمہ کے ہیڈ کے انتخاب پر چھوڑ دے گی۔ عدالت کو واقعاتی طور سے فیصلہ

کرنے کا اختیار نہیں ہے کہ آیا ایک دستاویز کا انکشاف پبلک مفاد کے لیے مضرت رساں ہوگا عدالتیں ریاست کے تجارتی کاروبار کے متعلق دستاویزات کو امور ریاست سے متعلق ہونے کی بابت زیادہ سرگرمی نہیں ظاہر کرتیں۔ زیر غور معاملہ میں عدالت نے یہ فیصلہ دیا کہ وزیروں کے درمیان گفت وشنید کی روداد کو دستور کی دفعہ ۲۶۳(۳) کے تحت عدالت میں پیش نہیں کروایا جا سکتا۔ پبلک خدمات کمیشن کی وزیروں کی کونسل کو دی ہوئی رائے ایسی متصور کی گئی جس کی بابت حق استثنا کا ادعا کیا جا سکتا تھا کیونکہ اس کے انکشاف سے پبلک مفاد کو مضرت پہنچتی۔ اس معاملہ میں فیصلہ کثرت رائے سے دیا گیا تھا۔ مگر جسٹس کپور نے یہ نظریہ اختیار کیا کہ عدالت یہ معلوم کرنے کے لیے کہ آیا کوئی دستاویز امور ریاست سے متعلق ہے یا نہیں ثانوی شہادت بھی نہیں لے سکتی۔ ان کی رائے میں حق استثنا کا ادعا کرنا ہی اس امر کا قطعی ثبوت ہے برخلاف اس کے جسٹس سوبا راؤ نے کہا کہ عدالت کو حق استثنا کے ادعا کو نامنظور کرنے کا بہت وسیع اختیار ہے مگر اس اختیار کو صرف غیر معمولی حالات میں استعمال کرنا چاہیے۔ ان کی رائے میں پبلک خدمات کمیشن کی رپورٹ ایسی نہیں تھی کہ اس کے انکشاف سے پبلک مفاد کو مضرت پہنچتی۔ لہٰذا اس رپورٹ پر انھوں نے حق استثنا کا اطلاق نہیں کیا۔ لیکن وزیروں کی کونسل کی روداد کے متعلق انھوں نے حق استثنا کو منظور کر لیا۔

نیوگی[130] کے معاملہ میں مختلف مقتدران اور ماتحت افسران کو وقتاً فوقتاً دی ہوئی ہدایات کو ہائی کورٹ نے امور ریاست کے متعلق قرار دیا۔

شہادت ہند ایکٹ کی دفعہ ۱۲۳ میں دیا ہوا قاعدہ کامن لا کے اس اصول پر مبنی ہے کہ "تاج ایسی شہادت کو عدالت میں دیے جانے سے روک سکتا ہے جس کا انکشاف پبلک مفاد کے خلاف ہو"۔ ہاؤس آف لارڈس میں اس استحقاق پر ڈنکن[131] کے معاملہ میں غور کیا گیا۔ اس میں یہ اصول قائم کر دیا گیا کہ وزیر کا اس استحقاق کا ادعا کرنا ہی قطعی اور آخری ہے۔ ایک آب دوز کشتی آزمائش کے دوران ڈوب گئی اور بہت سے آدمی مر گئے۔ مدعا علیہ نے جو ایک مرے ہوئے شخص کا متوسل تھا نالش دائر کی اور اس کشتی کا نقشہ ساخت طلب کیا۔ حکومت کی طرف سے حق استثنا کا ادعا کیا گیا اور بیان حلفی اڈمرل نے داخل کیا کہ اس کا انکشاف پبلک کے مفاد کے

---

130- A S N - 1970- AIR - ملاحظہ

624- Ac- (1942) - ملاحظہ

خلاف ہوگا۔ عدالت نے کہا کہ اس بیان حلفی پر اعتراض نہیں کیا جا سکتا عدالت نے یہ وسیع اصول قائم کیا کہ دستاویز کی ماہیت کے بلالحاظ عدالت تاج کے اس استحقاق کے ادعا پر اعتراض نہیں کر سکتی۔ مگر لارڈ وسکاونٹ (VISCOUNT) نے توجہ دلائی کہ وزیر اس وجہ سے حق استثنا کا ادعا کرنے میں حق بجانب نہ ہوگا کہ زیر غور دستاویز "ریاست کی دستاویز ہے" یا سرکاری" یا راز دلانہ دستاویز ہے یا یہ کہ اگر وہ دستاویز پیش کی گئی تو اس کے بارے میں پارلیمنٹ میں بحث ہوسکتی ہے۔ یا عوام نکتہ چینی کر سکتے ہیں یا اس کے پیش کرنے سے محکمہ کی عدم مستعدی ظاہر ہوگی اور محکمہ پر معاوضہ کا مطالبہ کیا جا سکتا ہے۔ وزیر کو دستاویز پیش کرنے سے انکار نہیں کرنا چاہیے بجز اس صورت کے جب دستاویز کا انکشاف قوم کی دفاع کے لیے مضرت رساں ہو یا ڈپلومائی تعلقات کے لیے مضرت رساں ہو یا جہاں کسی قوم کی دستاویزات کو پردۂ راز میں رکھنا پبلک خدمت کے لیے ضروری ہو۔

چونکہ وہ جنگ کا دوران تھا کسی نے تاج کے اس استحقاق کے ادعا پر اعتراض نہیں کیا لیکن اس وسیع اصول پر انگلینڈ میں بار اور ربنچ دونوں نے بہت شدید اعتراضات کیے کیونکہ یہ اختیار خصوصی کا ہمیشہ بجا طور سے ادعا نہیں کیا جاتا اور یہ امر تقاضائے انصاف کو بھی ناکام بنا سکتا ہے۔ جیسا دی اسمتھ کا قول ہے :-

"نقاد نے ہاؤس آف لارڈس کے قائم کیے ہوئے وسیع اصول پر یہ تنقید کی ہے کہ وزیر خود اپنے انتخاب (IPSO DIXIT) کی بنا پر متعلقہ شہادت کو خارج کرنے کے لیے غیر قابل نظر ثانی اعلان کر سکتا ہے محض اس وجہ سے کہ اس کی رائے میں وہ دستاویز اس زمرہ میں آتی ہے جس کا عدالت میں انکشاف کرنا پبلک مفاد کے خلاف ہوگا..... بشرطیکہ وزیر نے اس کے قبل کوئی مناسب تفصیلی رسم ادا کر دی ہو اس کو ایسے امر کے کرنے کی اجازت دے دی جائے جس کو وہ ٹھیک خیال کرے۔ واجب عیاں اور ظاہر عدل گستری حاصل کرنے میں اہل مقدمہ اور عوام کا مفاد اس طور سے انتظامی اختیار تمیزی کے ماتحت کر دیا گیا ہے"۔

آخر کار ہاؤس آف لارڈس کو کانوے[1] کے معاملہ میں اوپر ذکر کیے ہوئے وسیع نظریہ پر

---

[1] 874 - 1 - ALL. ER (1968)

نظر ثانی کرنا پڑی۔ اس معاملہ میں ایک کارآموز کے بارے میں رپورٹ کی بابت حق استثنا کا ادعا کیا گیا تھا۔
عدالت نے کہا کہ وزیر کا بیان قطعی طور سے عدالت کو دستاویز کے طلب کرنے سے نہیں روک سکتا۔
عدالت کو پبلک مفاد اور عوام کے عدل حاصل کرنے کے مفاد کے درمیان ہم آہنگی پیدا کرنا چاہیے
مگر عدالت کو وزیر کی رائے کو پوری اہمیت دینا چاہیے۔ چند اقسام کی دستاویزات کا انکشاف نہیں
کرنا چاہیے جیسے کابینہ کی روداد یا محکمہ کی پالیسی کے متعلق دستاویزات لیکن ایسی دستاویزات اور
روزمرہ کی دستاویزات کے درمیان عدالت امتیاز کر سکتی ہے اور اس کو طے کرنے کے لیے عدالت
دستاویز کو دیکھ سکتی ہے۔ اس معاملہ میں عدالت نے دستاویز کو پیش کرنے کا حکم دیا اگر عدالت
اس نتیجہ پر آئے کہ پبلک کے مفاد کو کوئی مضرت نہیں ہوگی یا مضرت کا احتمال کافی نہیں ہے تو عدالت
انکشافات کا حکم دے سکتی ہے۔

یہ معلوم ہوتا ہے کہ کانوے کا معاملہ ہند میں بھی عدالتوں پر اثر انداز ہو رہا ہے ریاست[ا]
بنام مڈ لینڈ ربر میں کیرالا ہائی کورٹ نے کانوے کے معاملہ کا حوالہ دیتے ہوئے دستاویز کا معائنہ
کیا اور کہا کہ اس کا انکشاف کسی طور سے بھی پبلک مفاد کے لیے مضرت رساں نہیں ہے لہٰذا حق
استثنا کے ادعا کو نامنظور کر دیا۔ عدالت نے کہا کہ حکومت مدعی کے مطالبہ سے خائف تھی اور خیال
کرتی تھی کہ دستاویز کے انکشاف سے حکومت زیر بار ہو جائے گی۔ ایسے نظریہ کی توقع حکومت سے
نہیں کی جا سکتی جب کہ وہ ایک نجی شخص کے خلاف لڑ رہی ہو۔ مزید یہ کہ شہادت ہند ایک دفعہ ۱۶۲
کے تحت عدالت کو حق استثنا کو نامنظور کرنے کا وسیع اختیار ہے مگر اس کو غیر معمولی حالات میں
ہی استعمال کرنا چاہیے۔

سودھی سکھ دیو کے معاملہ میں عدالت نے کہا تھا کہ عدالت کو بغیر دستاویز کو دیکھے
ہوئے حق استثنا کے ادعا کو طے کرنا چاہیے۔ مگر اوپر ذکر کیے ہوئے دو معاملات میں اس
نظریہ میں تغیر ہوتا ہوا معلوم ہوتا ہے کیونکہ وہاں یہ فیصلہ دیا گیا کہ اس امر کو دستاویز کو
دیکھنے کے بعد طے کرنا چاہیے۔ یہ قانون ہند کا ایک پسندیدہ ارتقا ہے۔

امریکہ میں زیر غور مسئلہ پر بہت توجہ دی گئی ہے اور وہاں سے رہنمائی مل سکتی ہے
اب وقت آگیا ہے کہ شہادت ہند ایکٹ کی دفعہ ۱۲۳ میں جو نوآبادیاتی دور کی یادگار ہے دیگر

---

ا۔ 228-KER-1971-AIR

جمہوری ممالک کے نظریات کو مدنظر رکھتے ہوئے مناسب ترمیم کردینی چاہیے۔

# حکومت کے متفرق استحقاق

حکومت کو ایک شخص سے کچھ زیادہ استحقاق حاصل ہیں۔ اولاً ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۸۰ ہے جو تجویز کرتی ہے کہ حکومت یا کسی سرکاری افسر کے خلاف اس کی سرکاری حیثیت سے کیے ہوئے یا کیے جانے والے عمل کے خلاف کوئی نالش نہ دائر کی جائے گی تاوقتیکہ اس دفعہ سے مقرر کیے ہوئے طریقہ سے تحریری نوٹس دینے کے بعد دو ماہ نہ گذر جائیں۔ یہ تجویز حکمی ہے اور اس کا اطلاق گزشتہ عمل اور آئندہ کیے جانے والے عمل دونوں پر ہوتا ہے۔ یہ تجویز حکم امتناعی کی فوری دادرسی حاصل کرنے میں مزاحم ہوتی ہے۔ جب تک اس تجویز کی تعمیل نہ کردی جائے، عدالت کسی معاملہ کو بہ غرض سماعت قبول نہیں کر سکتی۔

اس تجویز کی غرض یہ ہے کہ حکومت کسی معاملہ پر غور کر کے بغیر مقدمہ بازی کے اس کو طے کر سکے۔ دفعہ ۸۰ کی نوٹس کے ذریعہ حکومت کو مطالبہ کی ماہیت وغیرہ کو مطلع کر دینا چاہیے ورنہ وہ جائز نوٹس نہ ہوگی۔

دفعہ ۸۰ کی نوٹس دینے کی ضرورت نہیں ہے اگر متعلقہ افسر کا کیا ہوا عمل اس کے دائرۂ فرائض میں نہیں آتا۔ جب کسی سرکاری افسر نے ایک جائیداد پر قبضہ کرلیا اگرچہ اس کو ایسا کرنے کا اختیار نہ تھا تو کسی نوٹس کو دینے کی ضرورت نہ تھی کیونکہ اس کے خلاف اس کی سرکاری حیثیت میں نالش[1] نہیں کی گئی تھی۔ نوٹس ضروری نہیں قرار دی گئی جب ایک تفتیش کرنے والے افسر نے کسی گواہ پر حملہ کردیا[2] تھا۔ مگر اس مسئلہ پر عدالتوں کے نظریات میں اتفاق نہیں کہ آیا نوٹس کی ضرورت ہے جب کوئی افسر بدنیتی[3] سے عمل کرے۔ اگر حکومت یا سرکاری افسر کے خلاف کوئی دادرسی نہ مانگی گئی ہو تو دفعہ ۸۰ کی نوٹس دینا ضروری[5] نہیں ہے۔

---

[1] 1068. Sc. 1966. AIR.

[2] 527. PAT. 1950. AIR.

[3] 832. 52. I.L.R. (1918)

[4] 220. ALL. 26. I.L.R (1905); 1130. CAL. 32. I.L.R (1905); 501. 39. A.L.R. (1930)

[5] 301. BOM. 1970. AIR.

قانونی کمیشن نے تحریک کی ہے کہ دفعہ ۸۰ کی نوٹس کی تجویز کی تنسیخ کر دینی چاہیے کیونکہ یہ حکومت کے لیے ایسے حالات پیدا کر دیتی ہے جو کسی شخص کے حالات سے مختلف ہیں اور فوری دادرسی مثلاً حکم امتناعی کے حاصل کرنے میں مزاحم ہوتی ہے۔ ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۸۰ کا اطلاق رٹ کی عرضیوں پر نہیں ہوتا۔ دوئم۔ یہ کہ ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۸۲ تجویز کرتی ہے کہ جب حکومت یا کسی سرکاری افسر کے خلاف ڈگری صادر کی جائے تو اس کی تعمیل کے لیے ایک وقت معین کر دینا چاہیے۔ اگر اس وقت کے اندر ڈگری کی تعمیل نہ ہو تو عدالت حکومت کو حکم کے لیے رپورٹ کرے گی۔ ایسی ڈگری کی اجرا کا حکم جاری نہ کیا جائے گا جب تک اس رپورٹ کی تاریخ سے تین ماہ تک وہ ڈگری عدم تعمیل نہ رہے۔ سوئم۔ میعاد ایکٹ ۱۹۶۳ کے تحت حکومت کو نالش دائر کرنے کے لیے یا اس کی جانب سے دائر کی جانے والی نالشات کے لیے ۳۰ سال کی میعاد ملتی ہے (بجز ان نالشات کے جو سپریم کورٹ میں اس کے ابتدائی اختیار سماعت کے تحت دائر کی جائیں۔)

# باب ۱۸

# ہند میں امبڈسمین

## OMBUDSMAN

## امبڈسمین کی ضرورت

متذکرہ بالا امور سے ظاہر ہوتا ہے کہ موجودہ دور میں جملہ جمہوری ممالک میں دو رجحانات نمودار ہو رہے ہیں۔ اول۔ ہر ملک میں انتظامیہ کو وسیع اختیارات دیے گئے ہیں اور دیے جا رہے ہیں جن کے باعث وسیع اختیارِ تمیزی استعمال کرنے والی انتظامی مشینری وجود میں آگئی ہے۔ انتظامیہ آج کل کے سماجی۔ اقتصادی نظام کو متاثر کرنے اور تشکیل دینے میں فیصلہ کن عمل انجام دے رہا ہے۔ انتظامیہ کو اشخاص کی روزمرہ کی زندگی کو وسیع بساط پر متاثر اور منظم کرنے کی غرض سے اختیارات کا ایک وسیع مخزن حاصل ہو گیا ہے۔ دوم یہ محسوس ہونے لگا ہے کہ انتظامیہ میں اختیارات کو مرکوز کرنے سے انتظامیہ کے لیے اختیارات کے بیجا استعمال کے امکانات اور بڑھ گئے ہیں جن کے باعث بدانتظامی اور بد اطواری پیدا ہو سکتی ہے۔ طاقت کے بل پر اکثر انتظامیہ انفرادی مفاد کو پبلک مفاد کے بہانے نظر انداز کرنے کا رجحان ظاہر کرتا ہے۔ اس دور کا یہ ایک اہم مسئلہ ہے کہ انتظامیہ کے اختیارات کے استعمال پر قابو حاصل کر کے ایک موزوں اور موثر طریقہ ان خطرات کو رفع کرنے کی غرض سے ایجاد کیا جائے۔

انتظامی عمل پر عدالتی قابو کے بارے میں اوپر کیے ہوئے ذکر سے ظاہر ہے کہ انتظامی عمل پر عدالتی قابو محدود ہے اس کا اطلاق انتظامیہ کے پورے دائرۂ عمل پر

نہیں ہوتا۔ انتظامی عمل کے متعدد پہلو عدالتی نظرثانی کی زد سے باہر رہ جاتے ہیں انتظامی عمل پر عدالتی نظرثانی کی تاثیر متعدد وجوہ سے کمزور ہو گئی ہے، مثلاً انتظامیہ کو دیے ہوئے وسیع اختیارات کے استعمال کے لیے قانون سازیہ کا کوئی واضح اصول یا رہنمائی کا طریقہ نہ قائم کرنا۔ ایسے طریقۂ کار کا نہ مقرر کرنا جس کو انتظامیہ اپنے اختیار کے استعمال میں اختیار کرے، واقعاتی نقطۂ نظر سے انتظامی عمل پر نظرثانی کرنے میں عدالتوں کا تامل اس احتیاط کی وجہ سے ہے کہ کہیں وہ اپنے اختیارِ تمیزی کو متعلقہ افسر کے اختیارِ تمیزی کی جگہ نہ رکھ دیں۔ وغیرہ۔ عدالتیں انتظامی عمل کو صرف ایسے وجوہ کی بنا پر رد کرسکتی ہیں جیسے: اختیار سے تجاوز کرنا۔ بدنیتی۔ بیجا غرض کے لیے اختیار کا استعمال یا غیر متعلقہ یا بیرونی امور کی بنا پر اختیار کا استعمال یا جب کوئی نمایاں قانونی غلطی کی گئی ہو۔ لیکن اس محدود نظرثانی کا استعمال دشوار ہوجاتا ہے۔ کیونکہ عدالتیں شہادت نہیں فراہم کرسکتیں۔ وہ محکمہ کی مسلوں کو نہیں دیکھ سکتیں، کیونکہ حکومت کو نالشات میں حق استثنا حاصل ہے۔ لہٰذا کسی خاص شخص اور حکومت کے درمیان نزاع غیر مساوی ہوجاتی ہے۔ نتیجہ یہ ہے کہ کثیر معاملات میں سے صرف چند میں کسی شخص کو حکومت کے خلاف دادرسی ملتی ہے، باقی انتظامی افعال کی درستی نہیں ہوتی۔ مزید یہ کہ عدالتی کارروائی میں تاخیر ہوتی ہے اور زیادہ اخراجات برداشت کرنے پڑتے ہیں، جیسے عدالتی فیس دینا۔ وکیل مقرر کرنا وغیرہ، لہٰذا عدالتی دادرسی حاصل کرنا بہت سے اشخاص کے وسائل سے باہر ہوجاتا ہے۔

عدالتی قابو کے علاوہ محکمہ کے اندر خود غلطیوں وغیرہ کو درست کرنے کے طریقے ہوتے ہیں مگر یہ کافی نہیں ثابت ہوتے کیونکہ یہ انتظامیہ کے اچھے طرزِ عمل کی بابت یقین دہانی نہیں کرواتے۔ عموماً یہ ہوتا ہے کہ پہلے فیصلہ انتظامیہ کی نیچی سطح پر کیا جاتا ہے۔ جیسے ہی وہ اوپر نظرثانی کی سطح پر جاتا ہے وہ خود محکمہ کے اندر ہی اپنی تائید میں وجوہ پیدا کرنے لگتا ہے معقولیت کی وجہ پر ابتدائی فیصلہ کے حق میں بحث ہوتی ہے اور افسرانہ طرف داری کے تحت پہلے فیصلہ کی تائید کی جاتی ہے۔ ایسے ماحول میں کسی معقول اور ذمہ دار شخص کے ذریعہ ہی انتظامی عمل پر صحیح معنوں میں نظرثانی کی جاسکتی ہے لہٰذا محسوس کیا گیا کہ انتظامی عمل کی غلطیوں اور لاپرواہی کو پکڑنے اور ان کی روک کرنے اور اشخاص کے حقوق کو مضرت سے بچانے کے لیے انتظامیہ پر نگرانی رکھنے کی غرض سے انتظامی ترتیب مراتب کے باہر کسی بیرونی ایجنسی کی اشد ضرورت ہے۔

علاوہ اس کے قانون سازیہ ہے جس کا روایتی کارِ منصبی انتظامیہ پر قابو رکھنا ہے۔ مگر اس امر کے
لیے وہ اب بہت مؤثر نہیں رہ گئی سپارٹی نظام کے قائم ہونے کے بعد اب زیادہ تر عملیہ ہی قانون
سازیہ پر قابو رکھتا ہے۔ قانون سازیہ کے پاس وقت کی قلت اور کام کی زیادتی ہوتی ہے۔ وہ
جماعت زیادہ تر پالیسی اور ٹیکس کے معاملات پر غور کرتی رہتی ہے۔ وہ ایک اعلیٰ تحقیقاتی جماعت
ضرور ہے مگر افراد کی شکایتوں کے تدارک کے لیے اور انتظامیہ کی غلطیوں اور لاپرواہی پر غور
کرنے کے لیے نہ اس کے پاس وقت ہے نہ کوئی خاص طریقۂ کار۔ اگر اس میں کوئی انفرادی
معاملہ اٹھایا بھی جاتا ہے تو وہ سیاسی شکل اختیار کر لیتا ہے اور حکومت پر عدم اعتماد کا سوال
پیدا ہو جاتا ہے۔ لہٰذا قانون سازیہ کے ذریعہ انفرادی شکایات کا تدارک ایک امر بعید ہے۔
ان حالات میں انتظامیہ کے اوپر کسی مؤثر کنٹرول مشینری کی جستجو نے لوگوں کو اسکینڈی نیویا
ممالک میں عمل کرنے والے امبڈسمین کے ادارہ کی طرف متوجہ کیا۔ سویڈن پہلا ملک تھا جس نے
۱۸۰۹ء میں اس کو اختیار کیا۔ کامن لا ممالک میں ڈنمارک نے ۱۹۵۳ اور ناروے نے ۱۹۶۳ میں
اس کو اختیار کیا۔ کامن لا ممالک میں نیوزی لینڈ اور انگلینڈ نے ترتیب وار ۱۹۶۲ اور ۱۹۶۷
میں اس کو اختیار کیا۔ ان جملہ ممالک نے اس ادارے کو اس وجہ سے اختیار کیا کہ اس وقت موجود
انتظامی عمل پر قابو کی مشین کافی مؤثر نہیں ثابت ہوئی۔ انتظامیہ کے عمل سے اشخاص کی شکایات کے
تدارک کے لیے امبڈسمین ایک طاقتور ادارہ ہے۔ امبڈسمین کا مخصوص اختیار یہ ہے کہ
اس کو محکموں کی مسلوں تک رسائی ہے اور شکایت کی جانے کی صورت میں
ان مسلوں کو دیکھ کر معلوم کر سکتا ہے کہ آیا انتظامیہ نے کوئی غلطی یا
لاپرواہی کی یا نہیں۔ شکایت کرنے والے کو اس کے سامنے شہادت
پیش کرنے یا اپنے معاملے کو ثابت کرنے کی ضرورت نہیں ہے۔ یہ معلوم کرنا کہ آیا شکایت
حق بجانب ہے یا نہیں، امبڈسمین کا کام ہے۔ کوئی عدالتی فیس نہیں دینی پڑتی نہ کسی
وکیل کو کرنے کی ضرورت ہوتی ہے کیونکہ امبڈسمین خود شکایت کرنے والے کا وکیل
ہوتا ہے۔ انتظامی افعال کے بارے میں اس کی چھان بین کی زیادہ اشاعت نہیں ہوتی،
یہ عمل خاموشی اور احتیاط سے کیا جاتا ہے اور انتظامیہ کو اپنی غلطیوں کو درست کرنے کا موقع
بغیر خفت اٹھائے مل جاتا ہے۔ امبڈسمین دادرسی ان وجوہ پر بھی دے سکتا ہے جن کی
بنا پر عدالت نہیں دے سکتی۔ امبڈسمین کے سامنے کارروائی طویل اور ضابطہ میں جکڑی

ہوتی نہیں ہوتی اس کو نپٹارا کرنے میں بہت وقت نہیں لگتا۔

امبڈسمین محکمہ کی ترتیبِ مراتب کے باہر ایک بیرونی ایجنسی کی حیثیت سے عمل کرتا ہے۔ امبڈسمین کا اصول انتظامیہ پر قانون سازیہ کے عمل نگرانی کا معاون ہے۔ وہ قانون سازیہ کے عمل نگرانی کو انجام دینے میں مدد کرتا ہے۔ مختصر یہ کہ امبڈسمین عدالتوں، قانون سازیہ اور خود انتظامیہ کے ذریعہ نظرثانی کے طریقوں کی موجودہ خامیوں سے پاک ہے۔

امبڈسمین کے نظام کا خاص عنصر یہ ہے کہ اس کو قانون سازیہ نامزد کرتی ہے لہٰذا اس کو نہ صرف حکومت کا بلکہ پورے ایوان کا اعتماد حاصل ہوتا ہے۔ مؤثر طور سے عمل کرنے کے لیے امبڈسمین کو غیر جانبدار اور پارٹیوں پر مبنی سیاسیات سے بالا ہونا چاہیے۔ اگرچہ وہ پارلیمنٹ کا ایک افسر ہوتا ہے اور اس کی عام نگرانی کے تابع ہے پھر بھی جملہ ممالک میں اس کو اپنے روزمرہ کے افعال میں پارلیمنٹ سے آزاد رکھنے کی کوشش کی گئی ہے۔ وہ کسی شخص کی شکایت کو خود اپنے ہی انتخاب پر برائے تفتیش قبول کر سکتا ہے۔ انگلینڈ میں شکایات اس کے پاس براہ راست نہیں دی جاتیں بلکہ پارلیمنٹ کے ممبران کے ذریعہ بھیجی جاتی ہیں۔ اس کی وجہ یہ ہے کہ ابتدائی تفتیش کر لی جائے تاکہ امبڈسمین کام سے زیر بار نہ ہو اور یہ کہ پارلیمنٹ کے ممبران کے روایتی عمل میں کوئی تخفیف نہ ہو۔ اس کو اپنی تفتیش کے نتیجہ کی رپورٹ کو پارلیمنٹ کو بھیجنے کا اختیار ہے۔ یہ ایک اہم اختیار ہے کیونکہ محکمہ نہیں چاہتا کہ اس کے معاملات پر پارلیمنٹ میں بحث ہو اور اس طرح سے اس کی اشاعت ہو جائے۔ لہٰذا اس کی سفارش ہمیشہ منظور کر لی جاتی ہے اور شکایات کا تدارک کر دیا جاتا ہے۔

امبڈسمین کے طریقہ کار کو انگلینڈ اور نیوزیلینڈ میں امبڈسمین کے عمل کا حوالہ دیکر واضح کیا جا سکتا ہے کیونکہ ان دونوں ممالک میں "پارلیمنٹری طرز حکومت" ہے۔

## نیوزی لینڈ میں امبڈسمین

نیوزی لینڈ میں انتظامی عمل سے رنج رسیدہ کوئی شخص ایک پاؤنڈ فیس جمع کر کے امبڈسمین کو درخواست دے سکتا ہے۔ غریب اشخاص کی صورت میں یہ فیس معاف کی جاتی ہے۔ امبڈسمین اپنے زیر اختیار کسی محکمہ کے عمل۔ فیصلہ سفارش یا ترک عمل کی تفتیش کر سکتا ہے۔ وہ خفیف فضول اور پریشان کن شکایات پر یا ان شکایات پر جن میں شکایت

کرنے والے کا ذاتی مفاد نہ ہو غور کرنے سے انکار کر سکتا ہے۔ وہ ایکٹ سے قطع کیے ہوئے
عمل پر بھی نظرثانی کر سکتا ہے لیکن ان معاملات کی تفتیش نہیں کر سکتا جن کے بارے میں
قانون نے مرافعات یا عدالت کو اپیل کرنے کی تجویز کی ہو۔ وہ مندرجہ ذیل حالات میں دادرسی
دے سکتا ہے اگر زیر اعتراض عمل قانون کے خلاف ہو یا اگر وہ غیر معقول۔ غیر منصفانہ ظالمانہ
یا غیر واجب طور سے امتیازی ہو۔ یا اگر کوئی واقعاتی یا قانونی غلطی کی گئی ہو۔ یا نہ غلط
عمل ہو یا اگر اختیار تمیزی کو غیر واجب غرض کے لیے متعلقہ یا غیر ضروری امور کی بنا پر استعمال
کیا گیا ہو۔ یا جہاں عمل کے لیے وجوہ نہ دیے گئے ہوں اگرچہ وجوہ دینا چاہیے تھا۔ یا اگر وہ
وہ قانون یا معمول جس کے تحت عمل کیا گیا ہو خود غیر معقول غیر منصفانہ یا امتیازی ہو۔ امبڈسمین
نے ان وجوہ پر دادرسیاں دی ہیں اور اپنی رپورٹ میں انتظامی عمل کی خامیوں کی طرف توجہ
دلائی ہے۔ یہ زیادہ تر وہی خامیاں ہیں جن کا ذکر اوپر کیا جاچکا ہے۔ اس نے محکمہ کے
خلاف ہرجانہ دلوایا ہے جب کسی شخص کو بدانتظامی کی وجہ سے مضرت پہنچی ہو۔ اس نے
رعایتی ادائیگی کی بھی تحریک کی ان معاملات میں جہاں محکمہ کی اخلاقی ذمہ داری ہو اگرچہ
قانونی نہ بھی ہو۔ وہ انتظامیہ کی لاپرواہی اور عدم عمل کا انکشاف کرتا ہے اس نے اعتراض کیا
کہ اکثر افسران ایک منجمد اور جامع قاعدہ بنا کر اس کا ہر معاملہ پر اطلاق کر دیتے ہیں بغیر ہر
معاملہ کے حالات پر غور کیے ہوئے۔

امبڈسمین پالیسی کے معاملات کی تفتیش نہیں کر سکتا اگرچہ پالیسی اور غیر پالیسی کے
معاملات میں امتیاز کرنے کا کوئی واضح معیار نہیں قائم کیا گیا ہے۔ یہ دونوں اقسام کے
معاملات ایسے مخلوط ہو جاتے ہیں کہ ان کو ایک دوسرے سے علیحدہ کرنا مشکل ہوتا ہے۔ امبڈسمین
وزیر کے عمل کی تفتیش نہیں کر سکتا ہے مگر وہ محکمہ کے وزیر کو کی ہوئی سفارش پر نظرثانی کر سکتا
ہے اور ایسی نظرثانی کے ذریعہ وہ وزیر کے عمل کے قرین مصلحت، یا واجب ہونے کی بابت
بالواسطہ اپنی رائے کا اظہار کر سکتا ہے۔ اگر وزیر نے محکمہ کی سفارش کو نامنظور کر کے عمل کیا
ہو اور بعد کو امبڈسمین کو معلوم ہو کہ وہ سفارش ٹھیک تھی تو یہ کہا جا سکتا ہے کہ وزیر کا اس
سفارش پر نہ عمل کرنے کا عمل غلط تھا۔ برخلاف اس کے اگر وزیر نے محکمہ کی سفارش پر عمل کیا
ہو اور وہ سفارش غلط معلوم ہوئی ہو تو بالواسطہ طور سے کہا جا سکتا ہے کہ وزیر کا فیصلہ بھی
غلط تھا۔ اگر محکمہ یا کسی افسر پر امبڈسمین کی رپورٹ سے برا اثر پڑنے والا ہو تو اس کو سنے

جانے کا موقع دیا جاتا ہے۔ امبڈسمین کے فیصلہ پر کسی عدالت میں اعتراض نہیں کرایا جا سکتا۔ بجز عدم اختیار کے عذر پر۔ اگر اس کے اختیار سماعت کے بارے میں کسی شخص کو کوئی شبہ ہو تو وہ سپریم کورٹ کو رجوع کر کے اس معاملے میں استقراری حکم حاصل کر سکتا ہے۔ امبڈسمین خود کوئی عملیہ حکم یا فیصلہ نہیں دیتا بلکہ محکمہ کو سفارش کر دیتا ہے اور اس کی سفارش ہمیشہ ہی منظور کر لی جاتی ہے اخیر میں وہ پارلیمینٹ کو رپورٹ پیش کرتا ہے۔

## انگلینڈ میں امبڈسمین

انگلینڈ میں امبڈسمین کو پارلیمانی کمشنر سرکاری طور سے کہا جاتا ہے اور اس کے زیر اختیار محکموں کی فہرست پارلیمانی کمیشن ایکٹ، ۱۹۶۷ کے فہرست بند ۲ میں درج ہے۔ اس فہرست بند میں کونسل کے حکم سے ترمیم کی جا سکتی ہے۔ معاملات جن میں قومی یا پبلک مفاد کے اہم سوالات پیدا ہوں اس کے دائرۂ اختیار سے باہر ہیں، مثلاً نو آبادیات کا انتظام۔ ریاست کی دفاع کے لیے کیے ہوئے افعال۔ معاملات جن کو وزیر تصدیق کر دے کہ وہ دیگر ممالک سے تعلقات کے متعلق ہیں۔ خطابات عطا کرنا۔ جرائم کی تفتیش کے متعلق اختیار کا استعمال، تحویل مجرمان، رحم کرنے کے متعلق استحقاق کا استعمال۔ معاہداتی یا تجارتی معاملات کے بارے میں کیا ہوا عمل مسلح افواج اور سول خدمات عدالت کے اختیار سماعت میں آنے والے معاملات پر وہ عموماً غور نہیں کرتا مگر ان پر اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر عمل کر سکتا ہے اگر وہ خیال کرے کہ عدالت سے ملنے والی دادرسی سے شکایت کرنے والا کام نہیں لے گا۔ مگر اس وجہ سے عدالت تک رسائی کے حق پر اثر نہیں پڑتا۔ وہ ان معاملات کی تفتیش نہیں کرتا جن کے متعلق کسی قانونی ٹریبونل کو اپیل۔ نظر ثانی وغیرہ کی تجویز ہو یا جو ناج کو رجوع کیے جا سکیں۔ بجز مخصوص حالات کے وہ بارہ ماہ پرانے معاملات کی تفتیش نہیں کرتا۔

وہ انتظامی عمل کی وجہ سے کی ہوئی بدانتظامی کی تفتیش کرتا ہے اور اگر یہ عنصر موجود نہ ہو تو وہ محکمہ کے اختیار تمیزی پر نکتہ چینی نہیں کرتا نہ اس کے عمل پر واقعاتی نقطہ نظر سے غور کرتا ہے۔ اس کو وزیر کے کیے ہوئے عمل یا دی ہوئی صلاح پر اختیار سماعت نہیں ہے۔ وزیر اس کو کسی معلومات کے انکشاف کرنے سے روک سکتا ہے اگر ایسا کرنا

ریاست کے تحفظ یا پبلک مفاد میں ضروری ہو۔ اس کے سامنے براہ راست استغاثہ نہیں دائر
کیا جاسکتا بلکہ ایوان عام کے کسی ممبر کے ذریعہ بھیجا جاتا ہے، اس طور سے یہ طریقۂ کار نیوزی لینڈ
کے طریقۂ کار سے کم فائدہ مند ہے کسی قانونی رازداری کی تجویز کا اطلاق اس کے سامنے
شہادت کے انکشاف پر نہیں ہوتا۔ تاج بھی اس کے سامنے دستاویزات پیش کرنے کی بابت
حق استثنا کا ادعا نہیں کر سکتا مگر کابینہ کی کارروائی کا انکشاف نہیں کیا جاسکتا۔ کسی شخص
کو اس کے سامنے ایسی دستاویز کے انکشاف کرنے یا ایسی شہادت دینے پر مجبور نہیں کیا
جاسکتا جس کا انکشاف کرنے یا جس کو دینے کے لیے وہ عدالت سے مجبور نہ کیا جا سکے۔
وہ اپنی تفتیش کے نتیجہ کی رپورٹ متعلقہ محکمہ یا مقتدر کو بھیجتا ہے۔ اگر اس کی رائے میں
کسی کے خلاف بے انصافی کی گئی ہے اور اس کا تدارک محکمہ سے نہیں ہوسکتا ہو تو وہ اپنی
رپورٹ پارلیمنٹ کے ہر دو ایوان میں رکھ سکتا ہے۔ ہر سال اپنے کیے ہوئے افعال کی ایک
رپورٹ پارلیمنٹ کے ہر دو ایوان کے سامنے رکھنا پڑتا ہے۔ اور پارلیمنٹ نے اس پر غور
کرنے کے لیے ایک انتخابی کمیٹی قائم کردی ہے۔

انگلینڈ اور نیوزی لینڈ کے امبڈسمین کے عمل کے توازن سے ظاہر ہوتا ہے کہ اس کا
بد انتظامی اور انتظامیہ کی غلطیوں سے تعلق ہے۔ اگر یہ عنصر نہ موجود ہوں تو وہ انتظامی عمل
میں مداخلت نہیں کرتا اگرچہ اس کی رائے انتظامیہ کی رائے سے مختلف بھی ہو۔ انگلینڈ میں
جامع نقطہ "بدانتظامی" استعمال کیا گیا ہے جس کے عناصر قائم کرنا امبڈسمین کا کام ہے جب کہ
نیوزی لینڈ میں وہ وجوہ جن کی بنا پر امبڈسمین عمل کر سکتا ہے خود ایکٹ میں درج کر دیے
گئے ہیں۔ لہذا اصولی نقطۂ نظر سے انگلینڈ کے امبڈسمین کو نیوزی لینڈ کے امبڈسمین
سے زیادہ مداخلت کرنے کی گنجائش ہے مگر عملی لحاظ سے اس کا دائرۂ عمل اس سے تنگ
ہے۔ انگلینڈ میں وہ کسی محکمہ کے عمل کی غیر معقولیت کی وجہ سے اس کی تفتیش نہیں کر سکتا
جبکہ نیوزی لینڈ میں ایسا کیا جا سکتا ہے۔ اس کے عمل کی اہمیت صرف اس کے تصفیہ ہونے
کی وجہ سے نہیں بلکہ اس کے انسدادی ہونے کی وجہ سے بھی ہے۔

انفرادی شکایات کے تدارک سے لوگ مطمئن ہو جاتے ہیں اگر کوئی خاص دلدہی
نہ بھی دی جائے تو بھی یہ امر کہ ایک غیر جانبدار مقتدر نے معاملہ پر غور کیا اور وجوہ دیگر
عدم اعتماد کے خطرے کو رفع کر دیتا ہے اور عوام مطمئن ہو جاتے ہیں۔ امبڈسمین انتظامی

عمل کو رد نہیں کر سکتا۔ نہ وہ کوئی تفصیلی طریقہ کار اختیار کرتا ہے۔ اس کا عمل تیز اور کم خرچ کرانے والا ہوتا ہے، وہ انتظامی عمل کے ان پہلوؤں کے متعلق عمل کر سکتا ہے جن پر عدالتیں نہیں کر سکتیں۔ مثلاً وہ انتظامی عمل میں تاخیر کی وجہ سے یا شکایت کرنے والے مراسلات کے نہ جواب دینے کی وجہ سے۔ جانبداری کی شکایت کیے جانے کی وجہ سے، وغیرہ وغیرہ دادرسی دے سکتا ہے۔ امبڈ سمین انتظامی طریقہ کار میں ردوبدل کی سفارش کر کے اس کی اصلاح کرنے میں مدد دیتا ہے۔

# ہند میں امبڈ سمین

ان تصورات سے متاثر ہو کر اور ان وجوہ سے بھی کہ ہند میں تاخیر اور بد اخلاقی کی ممانعت ہے اور لوگوں کی شکایات کے تدارک کے لیے کوئی کافی طریقہ کار نہیں ہے، یہاں بھی امبڈ سمین کے ادارے کو قائم کرنے کے اقدام کیے جا رہے ہیں۔ ہند میں انتظامیہ کے بڑھتے ہوئے اختیارات پر مؤثر نگرانی لازم ہے اگر انگلینڈ اور نیوزی لینڈ میں جہاں انتظام کا معیار بہت بلند ہے بد انتظامی کے معاملات پائے جاتے ہیں تو ہند میں اس سے زیادہ پائے جا سکتے ہیں۔ جمہوریہ حکومت کے عمل کے لیے اشخاص کی شکایت کا تدارک ضروری ہے۔ عدالت یا قانون سازیہ کے ذریعہ تدارک کا طریقہ کار ناکافی پایا گیا جیسا کہ دیگر ممالک میں پایا گیا ہے۔ ہند کے حالات کا ایک مخصوص عنصر جو دیگر ممالک میں نہیں پایا جاتا، انتظامی بداطواری کی بابت عوام کا وسیع شبہ ہے جس نے اس پر عوام کے اعتماد کو دھکا پہنچایا اور انتظامی تصور کو مضرت پہنچائی۔ وسیع انتظامی اختیار کا استعمال بد اطواری پیدا کرتا ہے، لہذا اگر منتظم کو علم ہو کر اس کے فیصلوں کی جانچ کرنے کے لیے کوئی آزاد اور غیر جانبدار مقتدرہ ہے تو وہ اختیار کے استعمال میں بہت محتاط رہتا ہے اور اس کے بیجا استعمال سے باز رہتا ہے۔

اِن اغراض کو مدّنظر رکھتے ہوئے لوک سبھا نے لوک پال اور لوک آیوکت بل پاس کیا، لیکن قبل اس کے کہ وہ راجیہ سبھا سے پاس کیا جا سکے وہ لوک سبھا کے تحلیل ہونے کی وجہ سے ساقط ہو گیا۔ وہ بل دوبارہ لوک سبھا میں ۱۹۷۱ء میں پیش کیا گیا اس کی نمایاں تجاویز یہ ہیں :-

وہ مرکزی انتظام کے متعلق ہے۔ صدر ایک یا زیادہ لوک پالوں کا تقرر کر سکتا ہے۔ لوک پال کا تقرر ہند کے چیف جسٹس اور لوک سبھا کے محاذ مخالف کے لیڈر سے مشورہ کرنے کے بعد کیا جائے گا اگر کوئی ایسا لیڈر نہ ہو تو محاذ مخالف کے ممبران کے اس غرض کے لیے منتخب کیے ہوئے شخص سے مشورہ کیا جائے گا۔ اپنے عہدے سنبھالنے کے قبل لوک پال اور لوک آیوکت مقررہ طریقہ سے حلف لے کر اس پر دستخط کریں گے۔ وہ پارلیمنٹ یا ریاستی قانون سازیہ کے ممبر ہونے یا کوئی اعتمادی یا مشاہری عہدہ پر تقرر کیے جانے یا کسی سیاسی جماعت سے تعلق رکھنے یا کوئی کاروبار کرنے کے مستحق نہ ہوں گے۔ وہ پانچ سال تک اپنے اپنے عہدوں پر برقرار رہیں گے۔ حکومت یا کسی مقتدر یا کسی سرکاری کمیٹی وغیرہ کو لوک پال اور لوک آیوکت کا ان کی سبکدوشی کے بعد کسی بھی حیثیت سے دوبارہ تقرر کرنے کی ممانعت کردی گئی ہے۔ لوک آیوکت کا تقرر لوک پال سے مشورہ کرنے کے بعد کیا جائے گا۔ سپریم کورٹ کے جج کی طرح امبڈ سمین کی ملازمت کا بھی تحفظ کر دیا گیا ہے۔ وہ صرف بداطواری اور ناقابلیت کی بنا پر اپنے عہدہ سے علیحدہ کیا جا سکتا ہے اور اس کی بابت سپریم کورٹ کا کوئی سبکدوشی یا عہدے پر قائم جج تحقیقات کرے گا اور اپنی رپورٹ دونوں ایوانوں میں پیش کرے گا، اور اس کی برطرفی ان کے ممبروں کی کل تعداد کی کثرت رائے اور ووٹ دینے والے موجود ممبروں کی کم سے کم دو تہائی کی کثرت رائے سے پاس کی ہوئی قرارداد کے ذریعہ ہوسکے گی۔ ان کی تنخواہوں کا تعین ایکٹ کے ذریعہ کیا جائے گا اور ان کے لیے مضرت رساں تغیرات نہ کیے جائیں گے، یہ تجاویز لوک پال اور لوک آیوکت کو عملہ اور پارلیمنٹ کے اثرات سے بری کرتی ہیں تاکہ وہ آزادانہ طور سے عمل کرسکے۔ لوک پال لوک آیوکت کو معاملات کو آسانی سے نپٹانے کے لیے ہدایات جاری کرسکتا ہے مگر وہ اس کے اوپر اپیلی مقتدر نہ ہوگا۔ لوک پال خود تحریری وجوہ ظاہر کرکے لوک آیوکت کے دائرۂ اختیار میں آنے والے معاملے کی تحقیقات کرسکتا ہے اور لوک آیوکت چند حالات میں لوک پال کی جگہ بطور قائم مقام عمل کرسکتا ہے۔

لوک پال کسی وزیر کے (بجز وزیر اعظم) اور مرکزی حکومت کے گزٹ میں اشاعت کیے ہوئے کسی سکریٹری یا سرکاری ملازم کے کیے ہوئے یا اس کی اجازت سے کیے ہوئے عمل کی تفتیش کرسکتا ہے اگر اس سے مضرت پہنچنے کی شکایت کی گئی ہو یا الزام لگایا ہو تو "مضرت" سے مراد ہے کسی شخص کا یہ کہنا کہ اس کے ساتھ بدانتظامی کی وجہ سے بے انصافی کی گئی

یا اس کو دشواری پہنچائی گئی۔

"بد انتظامی" سے مُراد ہے مندرجہ ذیل حالات میں کیا ہوا انتظامی عمل:

(۱) جب ایسا عمل یا ایسے عمل کا طریقہ، کار یا معقول یا غیر معقول۔ غیر منصفانہ۔ ظالمانہ یا غیر مناسب طور سے امتیازی ہو۔

(۲) جب ایسے عمل کے کرنے میں غفلت یا غیر واجب تاخیر کی گئی ہو یا اس عمل کرنے کا طریقہ یا معمول غیر واجب تاخیر پیدا کرنے والا ہو، سرکاری ملازم کے تعلق سے "الزام" سے مراد یہ کہنا ہے کہ:۔

(۱) اس ملازم نے خود کو فائدہ پہنچانے کے لیے یا دیگر شخص کے لیے غیر واجب دشواری پیدا کرنے یا مضرت پہنچانے کی غرض سے اپنے اختیار کا غلط استعمال کیا۔ (۲) اس نے اپنے فرائض کی انجام دہی ذاتی مفاد یا مقصدانہ اور غیر واجب مقصد کے لیے کیا۔ (۳) وہ سرکاری ملازم کی حیثیت سے بداطواری یا بے ایمانی کا قصوروار ہو۔ اس تعریف کے تحت سیاسی بداطواری بھی آتی ہے۔ "عمل کی تعریف کشادہ طور سے یہ کی گئی ہے کہ عمل سے مراد ہے فیصلہ۔ سفارش یا کسی امر کو طے کرنے کے لیے یا دیگر طور سے عمل کرنا اور اس میں عمل کرنے سے باز رہنا بھی شامل ہے۔ لوک پال خود بغیر کسی شکایت کے اپنی ہی جانب سے کسی معاملے کی تفتیش کر سکتا ہے" اگر اس کے خیال میں اس معاملے سے مضرت پہنچنے یا الزام لگانے کا سوال پیدا ہوتا ہو۔ لوک آیوکت بھی اسی طرح لوک پال کے دائرۂ اختیار میں آنے والے معاملات کے بجز کسی معاملے کی تفتیش کر سکتا ہے۔

مندرجہ ذیل انتظامی عمل سے پیدا ہونے والی مضرت لوک پال یا لوک آیوکت کی تفتیش سے مستثنیٰ ہے:

(۱) ایسے معاملہ کے تحت کیا ہوا عمل جس کی کسی سکریٹری نے تصدیق کر دی ہو کہ وہ حکومتِ ہند کے کسی دیگر حکومت یا حکومتوں کے بین الاقوامی نظام کے درمیان تعلقات یا برتاؤ سے متعلق ہے۔

(۲) تحویل مجرمان ایکٹ ۱۹۶۲ء یا بدیسیوں کے متعلق ایکٹ ۱۹۴۶ء کے تحت کیا ہوا عمل۔

(۳) تفتیش جرائم یا ریاست کے دفاع کے تحفظ کی غرض سے کیا ہوا عمل جس میں

پاسپورٹ اور پروانہ راہداری کے متعلق کیا ہوا عمل شامل ہے۔

(۴) اس امر کو طے کرنے کے اختیار کے متعلق کیا ہوا عمل کہ آیا کسی معاملہ کو عدالت میں لے جانا ہے یا نہیں۔

(۵) کسی معاہدے سے پیدا ہونے والے معاملات کے متعلق کیا ہوا عمل۔ بجز اس صورت کے جب شکایت کی گئی ہو کہ معاہداتی ذمہ داری کو پورا کرنے میں انتظامیہ نے بہت دشواری پیدا کی یا شدید تاخیر کی۔

(۶) خدمات کے معاملات کے متعلق عمل۔

(۷) خطابات اور انعامات عطا کرنا۔ جملہ عدلیہ نظام بھی لوک پال اور لوک آیوکت کے دائرۂ اختیار سے باہر ہے۔

کسی مضرت کی تفتیش نہ کی جائے گی اگر اس کے لیے کوئی قانونی دادرسی مل سکتی ہو بجز اس صورت کے جب لوک پال کی رائے میں ایسی دادرسی حاصل کرنا دشوار ہے۔ نہ اس کی اجازت سے تحقیقاتی کمیشن کو بھیجے ہوئے معاملے کی لوک پال تفتیش کرے گا۔ کسی الزام کے لیے شکایت کرنے کی میعاد زیر اعتراض عمل کے کیے جانے کے بعد پانچ سال ہے۔ کسی مضرت کے لیے میعاد زیر اعتراض عمل کی اطلاع سے بارہ ماہ ہے لیکن یہ مدت بڑھائی جا سکتی ہے اگر کسی معقول وجہ سے میعاد کے اندر شکایت نہ کی جا سکتی ہو۔ مضرت کی صورت میں انتظامی عمل کی تفتیش نہ کی جائے گی جب تک اختیار تمیزی کے استعمال کے ان عناصر کا اس حد تک عدم وجود نہ ہو کہ اس کا بجا طور سے استعمال کیا جانا ہی نہ متصور کیا جا سکے۔ کسی مضرت کی شکایت متعلقہ شخص، اس کا قانونی قائم مقام یا با اختیار ایجنٹ کر سکتا ہے۔ الزام بجز سرکاری ملازم کوئی بھی شخص لگا سکتا ہے۔ اختیار تمیزی کی بنا پر کیا ہوا عمل تفتیش سے صرف بدانتظامی کی حد تک بری ہے نہ کہ بداطواری کی بابت۔ پولیس، جیل یا دار الجرمین میں یا بیت المقروضین میں حراست میں رکھے ہوئے شخص کا لوک پال یا لوک آیوکت کے پتے پر بھیجا ہوا خط بغیر اس کو کھولے ہوئے اس کو بھیج دیا جائے گا۔ اس قاعدے کی اس کے خلاف کسی قانون پر فوقیت ہے۔ جب لوک پال یا لوک آیوکت تفتیش شروع کرے تو وہ استغاثہ کی ایک نقل متعلقہ سرکاری افسر کو اس کی رائے کے لیے بھیجے گا اور ایک نقل مقتدر مجازنہ کو ارسال کرے گا۔ وزیر کے معاملے میں وزیر اعظم مقتدر مجازنہ ہے اور دیگر

سرکاری ملازمین کے لیے مقتدر مجاز قواعد کے ذریعہ مقرر کیا جائے گا۔ لوک پال یا لوک آیوکت نجی طور سے تفتیش کر سکتا ہے مگر وہ عوام کے سامنے بھی تفتیش کر سکتا ہے اگر اس کی رائے میں ایسا کرنا ضروری یا مناسب ہو وہ ایسا طریقہ کار اختیار کر سکتا ہے جو معاملہ کے حالات کے لحاظ سے اس کو مناسب معلوم ہو۔ وہ ایسی شکایت کی تفتیش سے انکار کر سکتا ہے جو اس کی رائے میں فضول۔ پریشان کن ہو یا بدنیتی سے کی گئی ہو۔ یا جس کے بارے میں تفتیش کرنے کی کوئی معقول وجہ نہ ہو جس کی بابت وہ کوئی دیگر دادرسی حاصل کر سکتا ہے۔

اس کو شہادت فراہم کرنے کے وسیع اختیارات ہیں۔ گواہان طلب کرنے اور دستاویزات کا انکشاف کرانے کے بارے میں اس کو عدالت دیوانی کے اختیارات حاصل ہیں، راز رکھنے کی بابت قانونی ذمہ داری یا حکومت کو قانون سے عطا کیے ہوئے حق استثنا کا اطلاق لوک پال یا لوک آیوکت کے سامنے کارروائی پر نہ ہوگا مگر یہ چند مستثنیات کے تابع ہے مثلاً، ہند کے تحفظ۔ دفاع یا اس کے بین الاقوامی تعلقات کو مضرت پہنچانے والی یا جرائم کے سراغ لگانے کے متعلق یا کابینہ کی کارروائی کا انکشاف کرنے والی شہادت ان کے سامنے نہیں پیش کی جائے گی۔ اس غرض کے لیے سکریٹری کے سرٹیفکٹ کی ضرورت ہوگی اور قابلِ پابندی ہوگا۔ کسی شخص کو ایسی شہادت دینے یا ایسی دستاویز کو داخل کرنے پر مجبور نہ کیا جائے گا جس کے بارے میں عدالت اس کو مجبور نہیں کر سکتی ہے۔

اگر تفتیش کے بعد لوک پال یا لوک آیوکت مطمئن ہو جائے کہ زیرِ غور عمل کی وجہ سے شکایت کرنے والے کو یا کسی دیگر شخص کو مضرت پہنچی یا بیجا دشواری پیش آئی یا اس کے ساتھ بے انصافی کی گئی تو وہ تدارکی اقدام لیے جانے کی سفارش کرے گا اور اس کی تعمیل کے لیے مدت معین کر دے گا۔ اور ایسی معینہ مدت کے ایک ماہ کے اندر با مجاز مقتدر اس کو اس کے بارے میں لیے ہوئے اقدام کی اطلاع دے گا اگر لوک پال یا لوک آیوکت اس کی کی ہوئی کارروائی سے مطمئن ہو جائے تو وہ اس معاملہ کو ختم کر دے گا اگر وہ مطمئن نہ ہو تو وہ صدر کو ایک مخصوص رپورٹ بھیجے گا اور صدر اس کو مع ایک تشریحی کیفیت نامہ کے پارلیمنٹ کے دونوں ایوانوں میں رکھوائے گا۔ لوک پال اور لوک آیوکت ایک سالانہ رپورٹ بھی صدر کو بھیجیں گے۔ لوک پال یا لوک آیوکت کی توہین کی سزا دینے کے لیے بھی تجویز کی گئی ہے۔

یہ تحریک کیے ہوئے ادارے کی چند نمایاں تجاویز ہیں۔ ظاہر ہے کہ یہ بل اس وقت کی ضروریات کو پورا کرنے کی کوشش کرتا ہے۔ اس کی تجاویز کافی مؤثر ہیں۔ لوک پال اور لوک آیوکت آزادانہ طور سے بغیر کسی خوف یا جانبداری کے عمل کر سکتے ہیں۔ یہ امید کی جاتی ہے کہ یہ ادارہ عوام اور انتظامیہ کے درمیان موجود فاصلے کو کم کرے گا اور انتظامیہ کے خلاف بے اعتمادی کے احساس میں تخفیف کرے گا۔

ہند کی طرح زیادہ آبادی والے ملک میں امبڈسمین شکایات سے زیر بار ہو سکتا ہے۔ مزید یہ کہ وفاقی ملک ہوتے ہوئے مرکزی انتظامیہ جملہ حکومتی افعال سے تعلق نہیں رکھتا۔ چند اس کے دائرۂ عمل میں آتے ہیں۔ باقی کو ریاستیں انجام دیتی ہیں۔ آخر کار ہند میں ٹربیونل کے نظام کی اصلاح کرنے کی ضرورت معلوم ہوتی ہے تاکہ وہ انتظامی عمل پر نظر ثانی کی مؤثر مشینری بن سکے۔ تجربہ سے ظاہر ہوتا ہے کہ دیگر ممالک میں امبڈسمین کے سامنے کثیر تعداد میں شکایات اس وجہ سے آتی ہیں کہ انتظامیہ وجوہ ظاہر کرنے سے باز رہتا ہے، لہٰذا اگر وجوہ ظاہر کرنے کے معمول کو ہند میں اختیار کر لیا جائے تو امبڈسمین کے سامنے دائر کی جانے والی شکایات میں تخفیف ہو جائے گی۔ جس قدر ٹربیونل کے عمل میں اصلاح ہو گی اسی قدر امبڈسمین کی ضرورت کم ہو جائے گی۔

چند ریاستوں نے مثلاً مہاراشٹرا اور راجستھان نے امبڈسمین کے نظام کو قائم کرنے کے لیے اقدام کیے ہیں۔ مہاراشٹرا کے نظام کی خاص تجاویز یہ ہیں: گورنر ایک لوک آیوکت کا ہائی کورٹ کے چیف جسٹس سے اور قانون ساز اسمبلی کے محاذ مخالف کے لیڈر کے مشورے سے تقرر کرتا ہے۔ اُپ آیوکت کا تقرر لوک آیوکت کے مشورہ سے کرتا ہے اُپ آیوکت لوک آیوکت کے زیر نگرانی رہتے ہیں اور وہ ان کو عام یا مخصوص ہدایات جاری کر سکتا ہے۔ یہ دونوں اپنے عہدے پر قائم نہ رہ جانے کے بعد کسی دیگر اعتمادی یا مشاہدہ منصب پر تقرر کیے جانے کے اہل نہیں ہوتے۔ دستور کی دفعہ ۳۱۱ کے تابع ان دونوں کو گورنر صرف بداطواری اور ناقابلیت کی بنا پر علیحدہ کر سکتا ہے۔ لوک آیوکت کے خلاف تحقیقات سپریم کورٹ کا جج یا سابق جج یا ہائی کورٹ کا چیف جسٹس کر سکتا ہے۔ اور اُپ لوک آیوکت کے بارے میں سپریم کورٹ یا ہائی کورٹ کا سابق جج کر سکتا ہے۔ تحقیقات کی رپورٹ قانون سازیہ کے دونوں ایوانوں میں رکھی جاتی ہے۔

"الزامات اور مضرتوں" کی بابت تجاویز مرکزی بل کی تجاویز سے مشابہ ہیں۔ لوک آیکت کی تنخواہ ۰ ۰ ،۴۰ روپیہ ماہوار اور اُپ لوک آیوکت کی ۳۰۰۰ روپیہ ماہوار مقرر کی گئی ہے۔

# سرکاری کاروباری ادارے

## تمہید

عالم کے اس جمہوری دور میں جملہ تجارت۔ بیوپار اور کاروبار کو نجی اشخاص کے ہاتھوں میں ہی نہیں چھوڑ دیا گیا ہے کم وبیش ہر ملک کی حکومت بھی ان میں حصہ لیتی ہے۔ ہند کی آزادی کے بعد کاروباری اور صنعتی سرگرمیوں کی طرف حکومت کے رجحان میں اضافہ ہو رہا ہے۔ دستور میں پالیسی کے ہدایتی اصول واضح اور غیر مبہم طور سے تجویز کرتے ہیں کہ :

(الف) قوم کے مادّی وسائل کی ملکیت اور اس پر قابو کی تقسیم عوام کی بہتری کے لیے کرنی چاہیے۔ اور :

(ب) اقتصادی نظام کے عمل کا نتیجہ یہ نہ ہو کہ دولت اور مصنوعات کے ذرائع کا اجتماع عوام کے لیے مضرت رساں ہو جائے۔

ملک کی تنظیم نو کرنے اور عوام کی سماجی۔ اقتصادی بہبودی کو ترقی دینے کی غرض سے ملک میں اشتراکی طرز کے سماج کو قائم کرنے اور بڑے پیمانہ پر اقتصادی منصوبہ بندی سے کام لینے کو حکومت نے اپنا نصب العین بنالیا ہے اور اس نے اقتصادی دائرے میں عملی اقدام اٹھائے ہیں۔

۱۹۵۶ کے صنعتی پالیسی کے ضوابط نے ملک میں اقتصادی دائرہ میں حکومت کے عمل کا تعین کرتے ہوئے تجویز کیا ہے کہ بنیادی اور حکمت عملی کے متعلق اہمیت رکھنے والی صنعتوں اور عوام کے لیے کارآمد ماہیت کی صنعتوں کو سرکاری دائرے (SECTOR) میں ہونا چاہیے۔ لہٰذا سرکاری دائرے میں غیر معمولی ترقی رونما ہوئی اور یہ نہ صرف نئے کاروباری اداروں کو قائم کرنے کی وجہ سے ہوئی بلکہ نجی دائرہ میں پہلے سے قائم چند نجی کاروباری اداروں کو قومیانے اور اس دائرے میں حکومت کی اجارہ داری قائم کرنے

کے باعث بھی ظہور پذیر ہوئی۔ لہٰذا ۱۹۵۳ میں فضائی نقل و حمل قومیایا گیا ۱۹۵۶ میں حکومت نے زندگی بیمہ کے کاروبار کو نجی اشخاص سے لے لیا اور ۱۹۶۹ میں چودہ بیوپارانہ کاروبار کرنے والے بینکوں کو قومیایا گیا۔ مرکزی حکومت کے کاروباری ادارے محکموں اور قانونی کارپوریشنوں یا حکومت کی کمپنیوں کے ذریعہ چلائے جاتے ہیں۔

اس باب میں قانونی کارپوریشنوں اور حکومت کی کمپنیوں کا ذکر کیا گیا ہے۔ قوم کے اقتصادی حالات کے متعلق مرکزی حکومت کے موجودہ عمل کی وسعت کا اندازہ اس امر سے کیا جا سکتا ہے کہ ۳۱ مارچ ۱۹۷۱ میں ۹۷ سرکاری کاروباری ادارے تھے جن میں ۴۷۰۰ کروڑ روپیہ کی لاگت لگی تھی۔ یہ اسٹیٹ بنک اور ریزرو بنک کے علاوہ ہیں۔ ان کے علاوہ ایسے کاروباری ادارے بھی ہیں جن کو ریاستی حکومتیں چلاتی ہیں۔

موجودہ سرکاری ادارے اپنے اپنے عمل کے لحاظ سے تین زمروں میں تقسیم کیے جا سکتے ہیں۔ (۱) مالیاتی ادارے مثلاً زندگی بیمہ کارپوریشن۔ ریزرو بنک آف انڈیا وغیرہ۔

(۲) ترقیاتی اور اصلاحی ادارے مثلاً نوآبادیاتی مکانی کارپوریشن۔ قومی تحقیقی اصلاحی کارپوریشن۔ غذائی کارپوریشن وغیرہ۔

(۳) بیوپارانہ اور صنعتی ادارے مثلاً ریاستی تجارتی کارپوریشن۔ ہندوستان مشین پرزے کارپوریشن۔ انڈین ایرلائنس، ایرانڈیا وغیرہ۔ ان اداروں کے کام کچھ ایسے مخلوط بھی ہیں کہ ان کی علیحدہ علیحدہ تفصیلات نہیں دی جا سکتیں۔ دوسرے زمرے اور تیسرے زمرے کے اداروں کے درمیان فرق کچھ اس بنا پر بھی ہے کہ جب کہ دوسرے زمرے کے اداروں کو حکومت کی مالی امداد کی ضرورت ہوتی ہے کیونکہ وہ مخصوص ترقیاتی عمل کو فروغ دینے کی غرض سے قائم کیے گئے ہیں، تیسرے زمرے کے ادارے مصنوعات تیار کرنے اور تجارتی عمل کرنے کی غرض سے تشکیل دیے گئے ہیں جن میں منافع کی توقع ہوتی ہے۔

ہر سرکاری ادارہ سرکاری فنڈ کی کثیر رقم استعمال کرتا ہے اور کثیر تعداد میں عملہ کو مامور کرتا ہے اور یا تو عوام کی خدمت انجام دیتا ہے یا صنعت کاری، خرید و فروخت کا کام کرتا ہے۔

# خود اختیار جماعتوں کو قائم کرنے کے وجوہ

اپنی اپنی نوعیت کے لحاظ سے سرکاری کاروباری اداروں کا انتظام محکموں یا خود اختیار جماعتوں کے ذریعہ کیا جا سکتا ہے۔ ریلوے۔ ڈاک اور تار اور بہت سی دفاعی صنعتیں محکمے کے ذریعے چلائی جاتی ہیں۔ محکموں کے ذریعہ کاروباری اداروں کو چلانے میں کچھ خامیاں ہیں۔ چونکہ خود اختیار جماعتوں میں کچھ زیادہ موافق صورتیں پیدا ہوتی ہیں ان کو محکماتی نظام پر ترجیح دی جانے لگی ہے۔ وقتاً فوقتاً کہا گیا ہے کہ ریلوے اور ڈاک و تار کا انتظام بھی خود اختیار جماعتوں کے حوالے کر دینا چاہیے۔ محکموں سے چلائے جانے والے کاروباری اداروں میں غیر موافق صورتیں طریقہ کار کا بے لوچ ہونا۔ دفتری ضابطہ پوشی۔ فیصلہ کرنے اور اس پر عمل درآمد کرنے میں تاخیر ہیں۔ یہ صورتیں اس وجہ سے پیدا ہوتی ہیں کہ حکومت کے طریقۂ کار کا ان پر اطلاق کر دیا گیا ہے اور اس کے نقائص کاروباری اداروں کے انتظام میں بھی سرایت کر گئے ہیں۔ محکمہ کے ملازمین سرکاری ملازمین ہوتے ہیں اور سرکاری ملازمین کی بھرتی کے قواعد اور خدمات کی شرائط کا اطلاق ان پر بھی ہوتا ہے، لہذا قابلیت کی بنا پر کسی کو ترقی دینا یا اس کے خلاف ضروری تادیبی کارروائی کرنا محال ہو جاتا ہے۔ اخراجات کی اجازت کے متعلق طریقۂ کار تاخیری ہوتا ہے اور وصول شدہ رقوم سرکاری کھاتے میں جمع کر دی جاتی ہیں اور بغیر مخصوص اجازت کے کوئی رقم نہیں نکالی جا سکتی اور دیگر امور پر بھی سرکاری طریقہ کار کا اطلاق ہوتا ہے۔ یہ جملہ کام کے طریقے، بیوپار اور تجارت کے تسلیم شدہ اصولوں سے غیر مطابق ہیں۔ مزید یہ کہ محکمہ کے زیر انتظام کاروبار وزیر کے زیر قابو ہوتا ہے، لہذا پارلیمنٹ کے زیر نگرانی اور زیر قابو آجاتا ہے اور اس وجہ سے انتظام کی مستعدی میں خلل پڑتا ہے اور ان اداروں کے بجٹ پارلیمنٹ میں پیش ہوتے ہیں اور ان پر طویل بحث ہوتی ہے اور پارلیمنٹ کے چند ممبران ان پر بجائے اقتصادی نقطۂ نظر کے سیاسی نقطۂ نظر سے غور کرتے ہیں۔ وزارتی مداخلت بھی بہت زیادہ کی جاتی ہے۔ ان جملہ وجوہ سے کاروباری اداروں کا محکماتی انتظام غیر موزوں متصور ہوتا ہے۔ لہذا ضرورت پڑی کہ حکومت کی جانب سے ان کاروباری اداروں کو چلانے کے لیے خود اختیار جماعتیں قائم کی جائیں تاکہ ان کو بیوپارانہ آزادی حاصل ہو سکے، مگر وسیع اختیارات اور فنڈز رکھنے والے حکومتی

کاروباری اداروں کو اپنی آزادی کے غلط استعمال کی بہت گنجائش ہوتی ہے لہذا وہ پارلیمنٹ کی نگرانی سے بالکل بری نہیں کیے جاسکتے۔ لیکن اس پارلیمانی نگرانی کو اس قدر ہمہ گیر نہیں ہونا چاہیے کہ کاروباری ادارہ کے لیے اختراعی عمل کرنا یا نظریہ میں لوچ پیدا کرنا غیر ممکن ہو جائے۔ ان دونوں میں ایک دوسرے کی مختلف ضروریات میں ہم آہنگی پیدا کرنے کی غرض سے خود اختیار جماعتوں کی ترکیب ایجاد کی گئی۔

خود اختیاری جماعت ان دو شکلوں میں سے ایک اختیار کرسکتی ہے یا تو وہ سرکاری کارپوریشن ہوسکتی ہے جو پارلیمنٹ کے قانون کے ذریعہ قائم کیا جاتا ہے یا حکومتی کمپنی ہوسکتی ہے۔ حکومتی کمپنی کی تعریف کمپنی ایکٹ کی دفعہ ۶۱۷ میں یوں کی گئی ہے کہ اس سے وہ کمپنی مراد ہے جس کے کم سے کم اکیاون فیصدی پونجی کے حصے مرکزی حکومت یا ریاستی حکومت یا حکومتوں کے پاس یا جزءً مرکزی حکومت اور جزءً ایک یا زیادہ ریاستی حکومتوں کے پاس ہوں اور اس میں وہ کمپنی شامل ہے جو اس تعریف کی گئی کمپنی کی ضمنی ہو۔ حکومتی کمپنی کی ماہیت نجی محدود کمپنی کی ماہیت سے بہت مشابہ ہے اور وہ اسی آزادی اور اختراع کے ساتھ عمل کرسکتی ہے۔ اس کے ملازمین سرکاری ملازمین نہیں ہوتے۔ وہ اپنے ملازمین کی بھرتی۔ ترقی اور برطرفی کی بابت خود اپنے قواعد بناسکتی ہے، وہ بجٹ حکومت کو پیش کرنے۔ حساب سمجھانے اور تنقیح حسابات سے مستثنا ہوتی ہے۔ یہ سہولتیں سرکاری کارپوریشن کو بھی حاصل ہیں۔

اب خاص سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ ان دو اقسام کے اداروں میں سے بیوپارانہ کاروبار کے انتظام کے لیے کس کو ترجیح دی جائے۔ تاریخی لحاظ سے آزادی کے عین بعد سرکاری کارپوریشن کے قسم کا ادارہ مرکزی حکومت کی نظر میں زیادہ پسندیدہ تھا۔ مختلف اغراض کے لیے متعدد ایسے ادارے قائم کیے گئے۔ ۱۹۴۸ کی پہلی صنعتی قرارداد میں حکومت نے تحریک کی تھی کہ ریاست کے کاروباری اداروں کا انتظام۔ عام طور سے مرکزی حکومت کے قانونی قابو میں رہتے ہوئے سرکاری کارپوریشنوں کے ذریعہ کیا جائے مگر اس کے بعد حکومت کی پالیسی میں تبدیلی واقع ہوئی اور کمپنی کے قسم کے نظام کو قانونی کارپوریشن پر ترجیح دی گئی۔ یہ پالیسی اس حد تک گئی کہ ۷۱-۱۹۷۰ میں سرکاری کاروباری اداروں کے محکمہ کی سالانہ رپورٹ میں نظر ثانی کرنے کے لیے دیے ہوئے ۹۰ کاروباری اداروں میں سے صرف چھ قانونی کارپوریشن تھے باقی حکومتی کمپنیاں تھیں۔ آج کل کمپنی قائم کرنا عام قاعدہ ہے۔ سرکاری کارپوریشن کا قائم

کرنا اسے مقصود ہے۔

اس صورت کے پیدا ہونے کی متعدد وجوہ معلوم ہوتی ہیں۔ چونکہ حکومت صنعتی افزائش میں زیادہ براہِ راست حصّہ لینے لگی، اس کے پاس قانونی کاروباری اداروں کو قائم کرنے کی غرض سے ضروری قوانین وضع کرنے کا بہت کم وقت رہ گیا۔ مزید یہ کہ کمپنی کی صورت میں یہ سہولت ہے کہ اس میں عمل کرنے سے جیسا تجربہ حاصل ہوا اس کے لحاظ سے کمپنی کے کیفیت نامہ میں آسانی سے ترمیم کی جا سکتی ہے جبکہ قانونی اداروں کی صورت میں ایسا کرنا آسان نہیں ہے اور یہ کہ کمپنی کا استعمال اس وقت کیا جا سکتا ہے جب کسی کاروبار کو کسی قومی یا بدیسی صنعت کار کے ساتھ مل کر شروع کرنا ہو یا جب کسی کاروبار کو اس غرض کے لیے شروع کرنا ہو کہ اخیر میں اس کو نجی ہاتھوں میں دینا ہے یا جب کسی قومی اہمیت کے نجی کاروباری ادارے کو مالیاتی یا اموری ابتری سے بچانے کے لیے ہنگامی حالات میں حکومت کو کسی موجودہ کاروباری ادارے کے حصّوں کو حاصل کرنا ہو۔

قانونی ادارہ اس صورت میں زیادہ موزوں ہوتا ہے جب کسی کاروباری ادارے کی مخصوص ضروریات کو پورا کرنا ہو یعنی جب وہ پبلک کے لیے کارآمد یا اجارہ دارانہ ماہیت کا ہو یا جب مخصوص تجاویز کی ضرورت ہو یا جب کوئی نجی کاروبار قومیایا جا رہا ہو۔ لہٰذا ان وجوہ کی بنا پر متعدد نجی کاروباری ادارے قومیا لیے گئے۔ زندگی بیمہ کارپوریشن اس وجہ سے قائم کیا گیا کہ بیمہ کے نجی کاروبار کو قومیانا تھا۔ یونٹ ٹرسٹ ایکٹ ۱۹۶۳ کے تحت ہند کا یونٹ ٹرسٹ قائم کیا گیا، کیونکہ حکومت چاہتی تھی کہ زرِ رونیک وغیرہ اس میں رقم لگائیں اور نجی رقم لگانے والوں کے لیے بھی کچھ فائدہ مند تجاویز کی جائیں۔ بجلی بورڈ ایک قانونی جماعت بنا دی گئی کیونکہ وہ کارآمد خدمت انجام دیتا تھا۔ دامودر ویلی کارپوریشن قائم کیا گیا کیونکہ اس کو مخصوص خدمت انجام دینا تھا۔

مگر حکومت کسی مخصوص کاروبار کی شکل کا انتخاب یکساں یا معقول معیارات کی بنا پر نہیں کرتی۔ چنانچہ فضائی نقل و حمل کے متعلق قانونی کارپوریشن قائم کر دیا گیا جب کہ مشرقی اور مغربی جہازرانی کارپوریشنوں کو جو بھی نقل و حمل کا کاروبار ہے حکومتی کمپنیوں کی شکل میں کارپوریٹ کیا گیا۔ مزید یہ کہ ترقیاتی اداروں کو جن کا خاص مقصد بیوپار کرنا نہیں ہے کمپنیوں اور کارپوریشنوں دونوں اشکال میں قائم کیا گیا۔

وقتاً فوقتاً تخمینہ کرنے والی اور دیگر کمپنیوں نے اصرار کیا ہے کہ حکومت کو اپنا کاروبار چلانے کے لیے بجائے کمپنیوں کے سرکاری کارپوریشن قائم کرنے چاہئیں۔ مگر حکومت نے اس تحریک پر ابھی تک عمل نہیں کیا ہے۔ اس معاملے میں حکومت کا نظریہ یہ ہے کہ:

• حکومت خیال کرتی ہے کہ کسی کاروباری ادارے کے انتظامیہ کی شکل کے ہر معاملے کی ضروریات کے لحاظ سے تعین کرنا چاہیے۔ لہٰذا عمل کی لوچ کے نقطۂ نظر سے کمپنی کی شکل کا انتظام قابلِ ترجیح ہے۔ چند صورتوں میں قانونی کارپوریشنوں کا قائم کرنا ضروری ہو جاتا ہے جبکہ چند دیگر حالات میں مختلف وجوہ کی بنا پر کاروباری اداروں کو محکماتی اداروں کی طرح چلانا زیادہ مناسب ہوتا ہے۔"

واقعہ یہ ہے کہ حکومت کمپنی کی نوعیت کے انتظام کو اس وجہ سے ترجیح دیتی ہے کہ اس میں ادارے پر پارلیمنٹ کی نگرانی سے ایک حد تک علیحدہ رہتے ہوئے زیادہ قریبی حکومتی نگرانی رکھی جا سکتی ہے۔ سرکاری کارپوریشن کو قائم کرنے میں پارلیمنٹ کے ایکٹ کی ضرورت پڑتی ہے اور اس ایکٹ کو وضع کرتے وقت اس کے بارے میں جملہ امور پر غور کیا جاتا ہے جب کہ کمپنی کی صورت میں اس کے کیفیت نامہ کی ترتیب انتظامیہ کے ذریعہ کی جاتی ہے، اور معاملہ پارلیمنٹ تک نہیں پہنچتا۔ کیفیت نامہ میں تجاویز کر کے انتظامیہ کمپنی کے مختلف امور پر زیادہ قابو رکھنے کا اختیار حاصل کر سکتا ہے جب کہ قانونی کارپوریشن کی صورت قانون ساز یہ شاید اس کو گوارہ نہ کرے۔ انتظامیہ اصلاحات کمیشن نے ۱۹۶۷ء میں سفارش کی تھی کہ سرکاری دائرے میں کاروباری اداروں کو کمپنی کے بجائے قانونی اداروں کی شکل دینا چاہیے۔ اس کی وجہ کچھ حد تک کاروباری اداروں کو انتظامیہ کے قابو سے آزاد کرانا تھا۔ لیکن چونکہ حکومت کے نقطۂ نظر سے کمپنی کی ماہیت کے ادارے زیادہ پسندیدہ تھے یہ سفارش منظور نہیں کی گئی۔

## سرکاری کاروباری اداروں کا انتظام

کسی سرکاری کاروباری ادارے کے انتظام کا عام نمونہ یہ ہے کہ ایک اعلیٰ جماعت۔ جماعتِ انتظامیہ۔ اس غرض کے لیے قائم کی جاتی ہے۔ حکومتی کمپنی کی صورت میں اس جماعت کو

ڈائرکٹروں کا بورڈ کہتے ہیں اور وہ نجی کمپنی کے اسی قسم کے بورڈ سے مشابہ ہوتا ہے۔ اس بورڈ کے جملہ ممبروں کا تقرر حکومت کرتی ہے، بجز اس صورت کے جب اس ادارے میں باہر کے اشخاص حصہ دار ہوں۔ ان اشخاص کی صورت میں ان کو پونجی میں ان کے حصہ کے تناسب سے چند ڈائرکٹروں کو مقرر کرنے کا حق ہوتا ہے۔ بورڈ کے ممبروں میں سے ایک کو حکومت چیرمین نامزد کرتی ہے۔ ان بورڈوں میں تقرر کیے جانے کے لیے کیفیت ناموں میں کوئی اہلیتیں نہیں قائم کی جاتی ہیں۔ لہٰذا حکومت کو مکمل اختیار ہے کہ جس کو چاہے اس کا تقرر کر سکتی ہے۔ کم و بیش یہی نمونہ قانونی کارپوریشنوں میں اختیار کیا جاتا ہے اس فرق کے ساتھ کہ جماعت انتظامیہ کے مختلف نام ہوتے ہیں۔ فضائی کارپوریشن اور زندگی بیمہ کارپوریشن میں "ڈائرکٹروں کے بورڈ" کا نام نہیں استعمال کیا گیا ہے۔ فضائی کارپوریشن ایکٹ کی دفعہ ۴ کے بموجب ہر دو کارپوریشنوں میں کم سے کم پانچ اور زیادہ سے زیادہ نو مرکزی حکومت کے تقرر کیے ہوئے ممبران ہوں گے۔ اسی طرح زندگی بیمہ کارپوریشن ایکٹ کی دفعہ ۴ کے بموجب کارپوریشن میں زیادہ سے زیادہ پندرہ ایسے ممبران ہوں گے جن کا تقرر کرنا مرکزی حکومت ٹھیک خیال کرے۔ ممبری کی کوئی اہلیتیں نہیں قائم کی گئی ہیں بجز اس کے کہ کسی ممبر کو کارپوریشن کے کاروبار میں کوئی مفاد نہ ہونا چاہیے۔ غذائی کارپوریشن کا متعلقہ ایکٹ مندرجہ ذیل پر مشتمل ڈائرکٹروں کے بورڈ کی تشکیل دیتا ہے۔ چیرمین اور مالیات اور بیوپاری کی وزارتوں میں سے ہر ایک کی نمائندگی کرنے والا ایک ایک ڈائرکٹر اور چند دیگر ڈائرکٹروں بجز بہ لحاظ عہدہ ڈائرکٹروں کے ان جملہ ڈائرکٹروں کا تقرر مرکزی حکومت کرتی ہے۔

انتظامی بورڈ کا عام نمونہ یہ ہوتا ہے کہ وہ افسران اور غیر افسران اشخاص پر مشتمل ہوتا ہے غیر افسران میں وہ لوگ شامل ہوتے ہیں جن کو کسی مخصوص صنعت یا اس کے انتظام کے بارے میں خاص علم یا تجربہ ہو۔ کبھی اس میں ریاستی حکومت اور متصرفین کے نمائندے بھی شامل کر لیے جاتے ہیں۔

سرکاری کاروباری اداروں کا انتظامی بورڈ جز وقتی یا ہمہ وقتی یا جزءً ہمہ وقتی اور جزءً جز وقتی ڈائرکٹروں پر مشتمل ہوتا ہے۔ ریاستی تجارتی کارپوریشن۔ قومی چھوٹی صنعتوں کا کارپوریشن یا زندگی بیمہ کارپوریشن میں مخلوط بورڈ ہوتے ہیں یعنی جز وقتی اور ہمہ وقتی ڈائرکٹروں۔ زیادہ تر دیگر کارپوریشنوں میں جز وقتی ڈائرکٹران ہوتے ہیں مذائرکٹر

کی تعداد میں ادارہ بہ ادارہ اس کے کام اور کاروبار کی وسعت کے لحاظ سے تغیرات ہوتے ہیں۔ مگر اس کے بارے میں کوئی یکساں پالیسی نہیں ہے۔

ہمہ وقتی ڈائریکٹر ادارہ کا کم و بیش ملازم ہوجاتا ہے اور اس کا وفادار بن جاتا ہے۔ برخلاف اس کے ایسا بھی ہوتا ہے کہ وہ داخلی نظریہ اختیار کرکے موجودہ صورت سے مطمئن ہوکر رہ جاتا ہے۔ جزوقتی ڈائریکٹران ادارہ کو اپنے تجربہ۔ بالغ رائے اور نئے نظریات سے مستفید کرسکتے ہیں مگر چونکہ ان کے پاس وقت کی قلت ہوتی ہے وہ متعلقہ ادارے کے مسائل سے بخوبی واقف نہیں ہوپاتے۔ مزید یہ کہ ایسے غیر افسران ڈائریکٹران کے مفاد کا جو خود اپنی صنعتیں قائم کرتے ہیں سرکاری ادارہ کے مفاد سے تصادم ہوسکتا ہے۔ آخر کار یہ نظریہ قائم ہوگیا ہے کہ جزوقتی اور ہمہ وقتی ڈائریکٹروں کا مخلوط بورڈ ہونا چاہیے۔

سرکاری کاروباری ادارہ کو تشکیل دینے میں ایک دشوار مسئلہ سرکاری ملازمین کو اس میں بہ حیثیت جزوقتی کے شامل کرنا ہے۔ بہر صورت قابو رکھنے والی اور مالیاتی وزارتوں کا ایک نمائندہ اس میں ہوتا ہے۔ لیکن بجز ان دو کے ممکن ہے اس میں کوئی دیگر افسران نہ ہوں۔ بہت زیادہ تعداد میں کسی کاروباری ادارہ میں افسران کو شامل کرنے سے کئی ناموافق صورتیں پیدا ہوجاتی ہیں۔ وہ ادارہ عملی طور سے حکومت کے محکمہ کا ایک اضافہ ہوسکتا ہے اور خود اختیاری کو جو کسی تجارتی کاروبار کو چلانے کے لیے ضروری ہے کھو سکتا ہے۔

سرکاری ملازمین زیادہ تر بہ حیثیت اپنی اپنی وزارتوں کے نمائندوں کے عمل کرتے ہیں بجائے اس کے کہ وہ متعلقہ ادارہ کے مسائل کو حل کرنے میں مشغول رہیں۔ چونکہ ان کی تربیت۔ تجربہ اور نظریہ افسرانہ ہوتا ہے وہ کاروباری ادارے کے زیادہ معاون نہیں ہوسکتے۔ افسران کا انتخاب اس بنا پر نہیں کیا جاتا کہ ان کو متعلقہ کاروباری ادارے کے انتظام سے زیادہ واقفیت ہے بلکہ وہ متعلقہ وزارت یا محکمہ کی نمائندگی کرنے کے لیے منتخب کیے جاتے ہیں۔ متواتر کوشش کی گئی ہے کہ حکومت کو راغب کیا جائے کہ وہ ایسے اداروں میں زیادہ سرکاری افسران کا تقرر نہ کرے۔ لہذا مینن کمیٹی نے تحریک کی کہ وزارت کے سکریٹری کا یا کسی دیگر سینئر افسر کا انتظامی بورڈ میں تقرر نہ کیا جائے کیونکہ وہ اس ادارہ کے مسائل کو زیادہ وقت نہیں دے سکتے اور ان کی بہ حیثیت محکمہ کے سکریٹری یا افسر اور بہ حیثیت

بورڈ کے ممبر ذمہ داریوں کے درمیان فرق مبہم ہو جاتا ہے۔ سکریٹری کی حیثیت سے وہ ادارے کے امور کے متعلق وزیر کو صلاح دیتا ہے لیکن بورڈ کے ممبر کی حیثیت سے وہ کیے ہوئے ایسے فیصلے میں شریک ہوتا ہے جس پر فیصلہ دینے کے لیے وہ بعد میں بیٹھتا ہے۔

ایسے بورڈ میں پارلیمنٹ کے کسی ممبر کے تقرر کے بھی وہ کمیٹی خلاف تھی کیونکہ وہ پبلک کنٹرول کے عضو کا ایک جز اور پارلیمنٹ میں عوام کے اعتراضات کو ظاہر کرنے والا شخص ہوتا ہے۔ وہ بورڈ کے ممبر کی حیثیت سے حاصل کی ہوئی معلومات کو اپنے دیگر ساتھیوں پر پارلیمنٹ میں اعتراض کرنے میں استعمال کر سکتا ہے اور وہ اس کا جواب نہیں دے سکتے کیونکہ وہ پارلیمنٹ کے ممبر نہیں ہوتے۔

مینن کمیٹی کی متعدد سفارشات کو مدنظر رکھتے ہوئے حکومت نے یہ فیصلہ کیا کہ سکریٹری کی ماہیت کے فرائض انجام دینے والے افسر کا تین یا چار اداروں سے زیادہ اداروں میں تقرر نہ کیا جائے گا۔ قابو رکھنے والی اور مالیاتی وزارتوں کے ایک ایک نمائندے کا بحیثیت ڈائریکٹر تقرر کیا جائے گا۔ کسی وزارت کے سکریٹری کا تقرر بہ حیثیت ڈائریکٹر نہ کیا جائے گا اور پارلیمنٹ کا کوئی ممبر بھی ڈائریکٹر نہ مقرر کیا جائے گا۔ تجارتی کاروبار سے تعلق رکھنے والے اشخاص کا بہ حیثیت جز وقتی نہ کہ ہمہ وقتی ڈائریکٹروں کے تقرر کیا جا سکتا ہے۔ بشرطیکہ مفادات کا تصادم نہ ہو۔

ان فیصلوں کے باوجود معلوم ہوتا ہے کہ صورتحال میں زیادہ اصلاح نہیں ہوئی۔ ۱۹۶۳-۶۴ میں تخمینہ جات کمیٹی نے پایا کہ متعدد کاروباری اداروں کے سربراہ جز وقتی بنا پر سکریٹری، زائد سکریٹری تھے اور یہاں تک کہ آٹھ اداروں میں افسران بورڈ کے ممبر کی حیثیت سے برقرار تھے اور یہ کہ بورڈوں پر افسری عنصر حاوی تھا۔ انتظامی اصلاحات کمیشن کی تحقیقاتی ٹیم کو معلوم ہوا کہ چھ قانونی بورڈوں کے ۶۲ ڈائریکٹروں، ممبروں میں ۲۶ افسران اور ۳۶ غیر افسران تھے۔

انتظامی اصلاحات کمیشن نے دوبارہ تحریک کی کہ انتظامی بورڈ میں دو سے زیادہ افسران کا تقرر نہیں کرنا چاہیے کیونکہ زیادہ تعداد میں بورڈ میں حکومت کے نمائندوں کی موجودگی کا نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ وہ بجائے خود اختیار جماعت کے حکومتی کمپنی کی ماہیت اختیار کر لیتے ہیں۔ حکومت نے یہ سفارش منظور کر لی اس استثنا کے ساتھ کہ غیر معمولی حالات اور معقول

وجوہ کی بنا پر تعداد دو سے تجاوز کر سکتی ہے۔

بورڈ کے نیچے ایک انتظامی ڈائریکٹر ہو سکتا ہے۔ حکومتی کمپنی کی صورت میں عموماً حکومت اس کا تقرر ڈائریکٹروں میں سے کرتی ہے۔ وہ عام طور سے کمپنی کا ہمہ وقتی ملازم ہوتا ہے اور حکومت اس کو اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر علیحدہ کر سکتی ہے۔ وہ ایسے کارہائے منصبی اور اختیارات انجام دیتا ہے جو بورڈ اس کو تفویض کرے۔ عموماً حکومتی کمپنی میں ایک جز وقتی چیرمین اور ایک ہمہ وقتی انتظامی ڈائریکٹر ہوتا ہے جیسا کہ بھارت الیکٹرانک میں ہیں۔ چند اداروں میں مثلاً ہیوی الیکٹریکل، صرف ایک ہی کارکن ہوتا ہے یعنی ہمہ وقتی چیرمین یا چیرمین۔ و۔ انتظامی ڈائریکٹر۔ چونکہ جز وقتی چیرمین کا کوئی خاص عمل نہیں ہوتا بجز اس کے کہ وہ بورڈ کی میٹنگ کی صدارت کرے۔ تخمینہ جات کمیٹی نے بارہا تحریک کی ہے کہ چیرمین اور انتظامی ڈائریکٹر کے منصوبوں کو ایک دوسرے سے مختلط کر دیا جائے۔ ہم آہنگی پیدا اور قابو کرنے میں دشواری کو رفع کرنے کی غرض سے اس کمیٹی نے مزید تحریک کی ہے کہ ایک ہمہ وقتی چیرمین اور ایک ہمہ وقتی انتظامی ڈائریکٹر دونوں کا تقرر نہیں کرنا چاہیے۔ اگر ان دونوں کا تقرر کرنا بالکل ضروری ہی ہو جائے تو دونوں کے کارہائے منصبی کا علیحدہ علیحدہ تعین کر دینا چاہیے۔

چند قانونی کارپوریشنوں میں زیادہ تفصیلی انتظام قائم کیا گیا ہے۔ جیسے زندگی بیمہ کارپوریشن میں ایک چیرمین کی تجویز ہے۔ بورڈ اپنے انصرامی عمل کو اور اپنے امور کی دیکھ بھال کو اپنے ممبران میں سے زیادہ سے زیادہ پانچ ممبروں پر مشتمل عملہ کمیٹی کو سپرد کر سکتا ہے اور یہ کمیٹی اس کو بورڈ سے تفویض کیے ہوئے جملہ اختیارات کو استعمال کر سکتی ہے۔ ایک لاگت کمیٹی کی بھی تجویز کر دی گئی ہے۔ بورڈ ایک یا زیادہ انتظامی ڈائریکٹروں کا تقرر کر سکتا ہے۔ انتظامی ڈائریکٹر کارپوریشن کا ہمہ وقتی ملازم ہوتا ہے اور بورڈ یا عملیہ کمیٹی سے سپرد کیے ہوئے فرائض انجام دیتا ہے۔

ایر (فضائی) کارپوریشن ایکٹ میں انتظامی ڈائریکٹر کی تجویز نہیں ہے اگرچہ چیرمین کے بارے میں تجویز ہے مگر ایکٹ ہر دو کارپوریشنوں کے لیے عام منتظم کی تجویز کرتا ہے۔ اور کمیٹیوں کی تجویز کرتا ہے جو ان فرائض کو انجام دیتی ہیں جو بورڈ ان کو تفویض کریں۔
غذائی کارپوریشن ایکٹ ۱۹۶۴ء مرکزی حکومت کے تقرر کیے ہوئے چیرمین اور

ایک انتظامی ڈائریکٹر کی تجویز کرتا ہے۔ انتظامی ڈائریکٹر کو وہ فرائض انجام دینے ہیں جو بورڈ اس کو سپرد کرے۔ بورڈ ایک عملیہ کمیٹی قائم کرسکتا ہے جو بورڈ کے دائرۂ اختیار میں آنے والے جملہ امور کو بورڈ کی نگرانی کے تابع انجام دے سکیں۔ انتظامی ڈائریکٹر کو حکومت کارپوریشن سے مشورہ کرکے اور علیحدہ کیے جانے کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا موقع دینے کے بعد علیحدہ کرسکتی ہے۔

۱۹۶۳۔۶۴ء میں تخمینہ جات کمیٹی نے معلوم کیا کہ سرکاری کاروباری اداروں کے چیرمین اور انتظامی ڈائریکٹر کے عہدوں میں بار بار تبدیلیاں کی گئی ہیں۔ ان میں اتنی جلد جلد تبدیلیاں کرنا مناسب نہیں ہے۔ کاروبار کے مسائل سے واقفیت حاصل کرنے میں کچھ وقت لگتا ہے اور جلد جلد تبدیلی سے یہ واقفیت اور تجربہ بیکار ہو جائے گا۔ لہٰذا کمیٹی نے یہ رائے ظاہر کی کہ اسی وقت تک جب تک ادارہ خود اپنے اندر سے انتظامی قابلیت رکھنے والے اشخاص نہ مہیا کرسکے ان عہدوں پر تقرر کیے جانے والے اشخاص کو احتیاط سے منتخب کرکے کم سے کم مدت جیسے ۵ سال کے لیے مقرر کرنا چاہیے تاکہ وہ ان کو سپرد کیے ہوئے منصوبوں اور پروگرام پر بخوبی عمل درآمد کرسکیں۔

## تمہید

سرکاری کاروباری ادارے خود اپنے عملیہ کے تقررات کرتے ہیں بجز ان عہدوں کے جن کی تنخواہیں ....۲۰۰ روپیہ ماہوار ہوں اور مالیاتی صلاح کار یا مالیاتی کنٹرولر کے عہدوں پر تقرر یا تو حکومت کرتی ہے یا اس کی بابت حکومت کی اجازت درکار ہوتی ہے۔ انتظامی اصلاحات کمیشن نے تحریک کی تھی کہ بورڈ کے نیچے کے تقررات خود بورڈ کو کرنا چاہیے بجز اس کے کہ ادارے کے چیف عملہ افسر اور اس کے مالیاتی صلاح کار کا تقرر بورڈ حکومت کے مشورے سے کرے۔ یہ اس لیے ضروری ہے کہ افسران خود کو بورڈ کے مقابل ذمہ دار خیال کریں نہ کہ حکومت کے مقابل۔ اگر وہ بورڈ سے اوپر کسی دیگر مقتدر پر نگاہ رکھیں تو اس سے ادارے کی خود اختیاری پر بُرا اثر پڑتا ہے۔

سرکاری کاروباری اداروں سے توقع کی جاتی ہے کہ وہ کاروباری اصولوں کو اختیار کرکے اپنے ملازمین کے تقرر کی بابت بیوپارانہ طریقہ کار اختیار کریں گے نہ کہ حکومتی۔ مگر ہمیشہ ایسا نہیں کیا جاتا۔ ۱۹۶۳-۶۴ میں تخمینہ جات کمیٹی نے پایا کہ ان اداروں میں وہی ترتیب مراتب کا نظام ہے جو حکومت میں پایا جاتا ہے اور اسٹینو گرافروں اور چپراسیوں کی بھرتی میں وہی حکومتی طریقہ کار اختیار کیا جاتا ہے۔ ترتیب مراتب کے نظام کے بارے میں کمیٹی نے کہا کہ وہ صنعتی اور کاروباری اداروں کے لیے موزوں نہیں ہے۔ متعدد حکومتی اداروں میں اعلیٰ عہدوں پر مرکزی حکومت کے برسرکاری یا سبکدوش افسران مامور تھے۔ اس کمیٹی نے اس معمول کو غیر معین مدت تک قائم رکھنے کے خلاف اعتراض کیا، اولاً اس سے انتظامیہ خدمت کمزور پڑ جاتی ہے۔ دوئم۔ افسران اپنے کام میں بہت توجہ نہیں دیتے اگر وہ ناکامیاب ہوجاتے ہیں تو اپنے متعلقہ محکمہ میں واپس چلے جاتے ہیں۔ سوئم اس کی وجہ سے متعلقہ ادارے سے وفاداری میں خلل پڑتا ہے۔ لہذا کمیٹی نے سفارش کی کہ مناسب تربیت دینے اور ادارے کے اندر ہی کے اشخاص کو ان عہدوں پر مقرر کرنے کی ضرورت ہے۔ انتظامی اصلاحات کمیشن کی تحقیقاتی جماعت بھی اس رائے کی تھی۔

## شرائط خدمت اور بھرتی کے متعلق قواعد

اب یہ اصول بخوبی قائم ہوگیا ہے کہ حکومتی کمپنیوں اور قانونی کارپوریشنوں کی ماہیت حکومت سے مختلف اور علیحدہ ہے۔ سرکاری کاروباری اداروں کے ملازمین میں سرکاری ملازم نہیں متصور ہوتے اور دستور کی دفعہ ۳۱۱ کا ان پر اطلاق نہیں ہوتا۔

مگر یہ قرار پایا ہے کہ سرکاری کاروباری اداروں کے ملازمین صنعت کے متعلق قوانین کے تابع ہیں جیسے صنعتی نزاعات ایکٹ۔ فیکٹری ایکٹ وغیرہ اور ان کی اجرت کے تعین کرنے پر انہی معیارات کا اطلاق ہوتا ہے جن کا اطلاق نجی کاروباری اداروں کے کام گران پر ہوتا ہے۔ یہ امر ہندوستان انٹی بائوٹکس بنام کام گران[1] میں واضح ہوگیا ہے۔

زیادہ تر سرکاری کاروباری ادارے اپنے ملازمین کی شرائط خدمت کے متعلق خود

---

[1] A.I.R. 1967, S.C. 948

اپنے قواعد اور ضوابط رکھتے ہیں اگرچہ کچھ ایسے ادارے حکومت کے ملازمین پر اطلاق رکھنے والے قواعد اختیار کرتے ہیں۔ تخمینہ جات کمیٹی نے اس پر زور دیتے ہوئے کہ سرکاری کاروباری اداروں کو صنعتی اداروں میں رائج معمول کو اختیار کرنا چاہیے تحریک کی ہے کہ قواعد میں یکسانی پیدا کرنے کے لیے حکومت کو نمونتی قواعد وضع کر دینا چاہیے جن میں مخصوص ادارے اپنی ضروریات کے لحاظ سے کچھ ترمیم کر سکیں۔

سرکاری کاروباری اداروں کے عملہ کے متعلق متعدد معاملات پر حکومت کا کافی قابو ہے۔ چند قانونی کارپوریشنوں کو قائم کرتے وقت ایکٹ میں تجویز کر دی گئی کہ وہ کارپوریشن اپنے ملازمین کی خدمت کی شرائط اور قیود کے قواعد حکومت کی ماقبل رضامندی سے وضع کریں گے۔ تخمینہ جات کمیٹی نے سفارش کی ہے کہ حکومت کو اس امر پر غور کرنا چاہیے کہ حکومتی کمپنیوں کے ملازمین کی خدمت کی شرائط اور قیود اس کی رضامندی کے تحت نہ آئیں۔ اس کمیٹی نے یہ بھی پایا کہ متعدد اداروں میں ملازمین کی بھرتی اور ترقی کے بارے میں کوئی قواعد نہیں ہیں۔ لہٰذا اجا تب داری اور طرف داری کا زیادہ احتمال ہے۔ لہٰذا کمیٹی نے کہا ہے کہ اس معاملہ کی بابت نمونتی قواعد وضع کر دیے جائیں۔ کمیٹی نے یہ بھی سفارش کی کہ ان افسران کے تقرر کے لیے ایک پبلک خدمات کمیشن قائم کر دیا جائے۔ لیکن اگر ایک ہی مرکزی کمیشن کا قائم کرنا ممکن نہ ہو تو علاقائی یا صنعتی بنا پر کمیشن قائم کر دیے جائیں۔ مگر انتظامی اصلاحات کمیشن نے ایسے کمیشن کے قائم کرنے کی مخالفت کی کیونکہ اس سے سرکاری اداروں کی خود اختیاری میں تخفیف ہو گی اور تقررات میں تاخیر ہو گی۔ عدالتوں نے قانونی اثر رکھنے والے قواعد (یعنی وہ جن کو مرکزی حکومت نے وضع کیا ہو) اور ان ضوابط کے درمیان جو ایسا قانونی اثر نہیں رکھتے (یعنی قانونی کارپوریشن کے وضع کیے ہوئے ضوابط) امتیاز قائم رکھا ہے۔ پہلی ماہیت کے قواعد کی خلاف ورزی کرتے ہوئے برطرفی کے حکم میں عدالت رٹ کے اختیارِ سماعت میں یا دادرسی مختص ایکٹ کے تحت مداخلت کر کے اس کو باطل قرار دے سکتی ہے مگر دوسری ماہیت کے ضوابط کی خلاف ورزی میں ملازم کا چارۂ کار بیجا برطرفی کی بنا پر ہرجانے کی نالش ہے۔

# تنقیح حسابات (AUDIT)

مالیاتی بے قاعدگی کو روکنے اور یقین کرنے کے لیے کہ آیا جس غرض کے لیے روپیہ بھیجا گیا ہے اس کے لیے وہ جائز طور سے دستیاب ہے یا نہیں سرکاری کاروباری اداروں کے حسابات کی تنقیح کرنا ضروری ہوتا ہے۔ حکومتی کمپنیوں کی صورت میں کمپنی ایکٹ کی دفعہ ۶۱۹ کے بموجب کمپٹرولر اور آڈیٹر جنرل کی صلاح پر حکومت کے تقرر کیے ہوئے پیشہ ور تنقیح کنندگان ان کے حسابات کی تنقیح کرتے ہیں۔ یہ ابتدائی تنقیح ہوتی ہے کمپٹرولر اور آڈیٹر جنرل مزید تنقیح کر کے اس تنقیح کی جانچ کر سکتا ہے یا تنقیح کنندگان کو ہدایات جاری کر سکتا ہے۔ مارچ ۱۹۶۲ میں آڈیٹر جنرل نے پیشہ ور تنقیح کنندگان کو چند امور کی بابت ہدایات جاری کیں، جیسے حسابات اور کھاتوں کو رکھنے کا طریقہ، اندرونی قابو۔ تیار کرنے اور پیدا کرنے کے حسابات۔ منافع اور نقصان کے حسابات وغیرہ۔

قانونی کارپوریشنوں کے متعلق تنقیح حسابات کا کوئی یکساں طریقہ نہیں ہے۔ ایر انڈیا، انڈین ایرلائنس کارپوریشن، تیل اور قدرتی گیس کمیشن کے حسابات کے متعلق آڈیٹر جنرل ہی صرف تنقیح کنندہ ہے۔ مرکزی ویرہاؤس کارپوریشن کے حسابات کی پیشہ ور تنقیح کنندگان کے علاوہ آڈیٹر جنرل خود تنقیح کر سکتا ہے۔ دیگر قانونی کارپوریشنوں کے متعلق ایکٹوں میں کوئی یکساں تجویز نہیں ہے اور ان کے حسابات کی تنقیح کے بارے میں آڈیٹر جنرل کا بہت کم ہاتھ ہے۔ مثلاً زندگی بیمہ کارپوریشن میں تنقیح کنندگان کو کارپوریشن خود حکومت کے ماقبل اجازت سے مقرر کر سکتا ہے اور اسٹیٹ بنک کے حسابات کی تنقیح حکومت کی ماقبل اجازت سے زرو بنک کے مقرر کیے ہوئے پیشہ ور تنقیح کنندگان کرتے ہیں۔ ان مختلف طریقوں کو اختیار کرنے کی کوئی عملی وجہ نہیں معلوم ہوتی۔ بیوپارانہ کاروبار کرنے والے سرکاری اداروں کے حسابات کی تنقیح آڈیٹر جنرل کے ذریعہ کیا جانا قابلِ اعتراض ہے۔ اس کا تنقیح کرنے کا طریقہ بیوپارانہ حسابات کے تنقیح کنندگان کے طریقے سے جداگانہ ہے اور خطرہ یہ ہے کہ ان کارپوریشنوں کے حسابات کی تنقیح کرتے وقت وہ کسی حکومتی تنقیح کے طریقے کو نہ استعمال کرے۔ ایسا کرنے سے بہت سی دشواریاں پیدا ہو سکتی ہیں کیونکہ ایسے کاروبار کے منتظم کو مختلف معاملات کے متعلق ابتدائی اقدام لینے پڑتے ہیں اور اختیار تمیزی اختیار کرنا پڑتا ہے۔

# حکومتی قابو

سرکاری کاروبار کو قائم کرنے کے تحت خاص مقصد خود اختیار جماعت کے ذریعہ اقتصادی سرگرمیوں میں فزونی پیدا کرنا ہے۔ لیکن چونکہ حکومت پبلک مفاد کی محافظ ہے اس کا ایسے اداروں پر کچھ قابو اور نگرانی رکھنا ضروری ہے اس کا یقین کرنا بھی ضروری ہے کہ آیا ان کاروباری اداروں سے اختیار کی جانے والی پالیسیاں حکومت کی عام پالیسی سے ہم آہنگ ہیں یا نہیں۔ اگر ان پر قابو نہ رکھا گیا تو وہ حکومت کی بغیر مڈ کی چوتھی شاخ ہو جائیں گے۔ یہ بھی خطرہ ہے کہ وہ اپنے اختیار کا بیجا استعمال کرنے لگیں۔ یا قومی پالیسیوں کو نہ اختیار کریں یا مختلف معاملات پر عمل میں اتنا اختلاف پیدا ہو جائے کہ وہ اس حد سے تجاوز کر جائیں جہاں تک وہ جا سکتے ہیں۔ لیکن خطرہ یہ بھی ہے کہ بہت زیادہ قابو خود اختیاری کے تصور کے خلاف ہوگا، لہٰذا ضروری ہے کہ ان میں اتنی کافی خود اختیاری پیدا کر دی جائے کہ وہ کاروبار کو معقول کاروباری اصولوں کے بموجب چلا سکیں۔ قانونی کارپوریشنوں کو قائم کرنے والے چند قوانین خود تجویز کرتے ہیں کہ کارپوریشن کو کاروباری اصولوں پر چلانا چاہیئے۔ لہٰذا ضرورت اس بات کی ہے کہ سرکاری کاروباری اداروں پر حکومتی قابو کی ضرورت اور اپنے امور کو برتنے کے لیے ان کی خود اختیاری کے درمیان ہم آہنگی پیدا کی جائے۔

حکومت ایسے اداروں پر مختلف طریقوں سے قابو رکھتی ہے۔ جملہ سرکاری کاروباری اداروں کے چیرمین ڈائرکٹران یا بورڈ کے ممبران اور انتظامی ڈائرکٹر کا تقرر کرنے اور ان کو علیحدہ کرنے کا اختیار حکومت کے پاس ہے اور اس طور سے حکومت ان پر قابو رکھتی ہے۔ ان اداروں میں اعلیٰ افسران کے تقرر پر بھی حکومت کا قابو ہے۔ آڈیٹر جنرل تنقیح حسابات کے ذریعہ ان پر قابو رکھتا ہے۔ قانونی کارپوریشنوں کی صورت میں ان کو قائم کرنے والے قوانین نے بہت سے معاملات حکومت کی قاعدہ سازی کے لیے چھوڑ دیے ہیں۔ متعدد ایکٹوں کے تحت ضابطہ سازی کا اختیار حکومت کی ماقبل اجازت کے تابع کر دیا گیا ہے۔ ان اداروں کو مختلف اقسام کی رپورٹیں اور کیفیت نامے مختلف حکومت کی ایجنسیوں کو پیش کرنا ہوتے ہیں۔

ان اداروں کے مالیاتی معاملات پر بھی حکومت کافی قابو رکھتی ہے۔ پونجی کے خرچ کرنے

پر بھی حکومت عموماً قابو رکھتی ہے۔ مثلاً ہفضائی کارپوریشن ایکٹ کی دفعہ ۳۵ پندرہ لاکھ سے زیادہ پونجی کے خرچ پر حکومت کی ماقبل اجازت کی تجویز کرتی ہے۔ حکومتی کمپنیوں کے متعلق یہ حد دس لاکھ کی رکھی گئی ہے۔ چند صورتوں میں ایسے ادارے کو اپنا پروگرام اور بجٹ حکومت کو پیش کرنے پڑتے ہیں۔ مثلاً: ایسی تجویز غذائی کارپوریشن ایکٹ ۱۹۶۴ء کی دفعہ ۲۶ کے ذریعے کی گئی ہے مزید کسی ایسے ادارے کو قائم کرنے کے بعد اس کی پونجی کے لیے درکار فنڈ یا قرضے پر متعلقہ وزارت اور مالیاتی وزارت میں کارروائی ہوتی ہے اور اخیر میں پارلیمنٹ سے تصرف بل کے پاس ہونے پر اس کی اجازت ملتی ہے۔ حکومت کے علاوہ کسی دیگر شخص سے قرضہ لینے پر بھی حکومت کا قابو ہے۔ مثلاً ہفضائی کارپوریشن ایکٹ کی دفعہ ۱۰ قرضہ لینے کی بابت حکومت کی اجازت کی تجویز کرتی ہے۔ حکومتی کمپنیوں کی صورت میں دیگر امور پر بھی حکومت کی اجازت درکار ہے، مثلاً منافع کا تصرف کرنا۔

قانونی اداروں پر قابو سے زیادہ قابو حکومت حکومتی کمپنیوں پر رکھتی ہے مثال کے طور پر حکومتی کمپنی کی صورت میں اگر مالیاتی وزارت کا ڈائریکٹر کسی تحریک سے اتفاق نہ کرے تو اس کو حکومت کو اس کی اجازت کے لیے رجوع کرنا پڑتا تھا۔ اس طریقہ کار میں تاخیر پیدا ہوتی تھی لہٰذا حکومت نے متعدد ایسی کمپنیوں کے کیفیت ناموں کو ترمیم کردیا اور اب صرف چیرمین کو بورڈ کے کسی تحریک کو حکومت کو اجازت کے لیے رجوع کرنے کا اختیار ہے۔ ایسے کاروباری اداروں کو اختیار ہونا چاہیے کہ وہ خود پارلیمنٹ سے منظور شدہ فنڈ کے اندر رہتے ہوئے ضروری تفصیلات قائم کریں۔

حکومتی قابو کو ایسے اداروں کی خود اختیاری سے ہم آہنگ کرنے کا ایک طریقہ یہ ایجاد کیا گیا ہے کہ پالیسی کے بارے میں حکومت ایسے اداروں کو ہدایت جاری کرسکتی ہے۔ لہٰذا زندگی بیمہ کارپوریشن ایکٹ ۱۹۵۶ء کی دفعہ ۲۱ کے ذریعہ ایسی تجویز کی گئی ہے۔ چند صورتوں میں حکومت متعلقہ کارپوریشن سے مشورہ کرنے کے بعد ہی ایسی ہدایات جاری کرسکتی ہے۔ حکومتی کمپنیوں کو بھی ہدایات جاری کرنے کا اختیار حکومت نے حاصل کرلیا ہے۔ اس کی ایک موزوں مثال سندری فرٹیلائزرز اینڈ کیمیکل لمیٹڈ کے کیفیت نامہ کا آرٹیکل ۱۱۰ ہے۔ ایسی ہدایات پالیسی کے معاملے کی بابت دی جاسکتی ہیں مگر پالیسی کے معاملے اور روزمرہ کے عمل کے درمیان امتیاز

کرنا مشکل ہے۔ لہٰذا اس معاملے کو طے کرنے کا اختیار حکومت نے خود اپنے ہاتھ میں لے لیا ہے۔ اوپر دیئے ہوئے کیفیت نامہ میں جو فارمولہ استعمال کیا گیا ہے وہ پالیسی کے علاوہ دیگر معاملات کے متعلق بھی ہے۔ لہٰذا حکومتی کمپنیوں پر حکومت قانونی کارپوریشنوں پر قابو سے زیادہ قابو رکھتی ہے۔

لیکن معمول یہ ہے کہ حکومت بہت ہی کم پالیسی کی بابت ہدایات جاری کرتی ہے۔ اس اختیار کے نہ استعمال کرنے کی خاص وجہ یہ ہے کہ متعلقہ محکمہ دیگر طور سے اپنا مطلب حل کر لیتا ہے۔ انتظامی بورڈ یا ڈائریکٹر کا تقرر وزیر کرتا ہے اور وہ ادارے پر اثر اور دباؤ ڈال کر اور بحث کر کے اس کو اپنا ہم خیال بنا لیتا ہے۔ لہٰذا ایسے ادارے کو محکمہ کا ایک اضافہ خیال کیا جاتا ہے۔ اس طور سے محکمہ کا وزیر یا سکریٹری ایکٹ سے دیے ہوئے اختیار سے زیادہ اختیار استعمال کر لیتا ہے۔ لہٰذا تخمینہ جات کمیٹی نے کہا ہے کہ :

"ان کاروباری اداروں اور وزارت کے تعلقات کے متعلق یہ ادارے محکمے اور سکریٹری کے زیرِ قابو اور زیرِ نگرانی حکومت کے دفاتر خیال کیے جاتے ہیں ۔ اس طور سے ریاست کے کاروباری ادارے وزارتوں کے متعلقات خیال کیے جاتے ہیں اور ان سے اسی طرح برتاؤ کیا جاتا ہے جیسے کسی ماتحت نظام یا دفتروں سے کیا جاتا ہے۔ کمیٹی ایسے رجحان پر افسوس ظاہر کرتی ہے جو ان اداروں کی مصنوعات کے لیے مضرت رساں ہوتا ہے کیونکہ وہ حکومتی محکمہ میں رائج ضابطہ پرستی اور تاخیر کے تابع ہو جاتے ہیں اور یہ امر بھی ان کی پیداوار پر بُرا اثر ڈالتا ہے۔"

چھاگلا کمیشن نے بھی اس معمول پر یہی اعتراض کیا اس نے کہا :

"میری رائے میں دفعہ ۲۱ قانونی کارپوریشن کی خود اختیاری اور اس پر حکومت کے قابو کے درمیان ہم آہنگی پیدا کرنے کا ایک معقول معیار تجویز کرتی ہے۔ جب کہ کارپوریشن کو اپنے روزمرہ کے عمل اور اپنے فنڈ کو پالیسی داروں کے مفاد میں کاروبار میں لگانے کے متعلق بالکل آزاد چھوڑ دیا گیا ہے حکومت اس کے اختیارِ تمیزی کو اس وقت کنٹرول کر سکتی ہے جب پبلک مفاد کے متعلق کسی پالیسی کا سوال پیدا ہو۔ میری رائے میں یہ بہت افسوسناک امر ہے

کہ دفعہ ۱۲ سے تجویز کیے ہوئے معقول اور مناسب اصول کو زندگی بیمہ
کارپوریشن کے عمل کے متعلق اختیار نہیں کیا گیا۔ میرے سامنے پیش کی ہوئی
شہادت واضح طور سے ظاہر کرتی ہے کہ مالیاتی وزارت کا رجحان یہ ہے
کہ کارپوریشن اس وزارت کا ایک عضو یا جز متصور کیا جائے اور یہ باور
کرتے ہوئے اس کو احکام دیے جائیں کہ وہ ان کی تعمیل کرے گا۔"

قابو رکھنے والی وزارت کے یوں پس پردہ قابو اختیار کرنے میں ایک خرابی یہ ہے کہ وزیر کے اس طرح کیے ہوئے عمل کی باز پرس پارلیمنٹ میں نہیں کی جا سکتی کیونکہ کسی کو علم نہیں ہوتا کہ واقعی ایسا کس طرح کیا گیا۔ لہٰذا ضروری ہے کہ وزیر اپنی مداخلت کو پالیسی کے معاملات تک محدود رکھے اور روزمرہ کے کاموں میں خلل اندازی نہ کرے۔ تحقیقاتی ٹیم نے کہا ہے کہ جب وزیر معمولی معاملات کی تفصیلات میں پڑ جاتا ہے تو اہم امور کے نظر انداز کیے جانے کا احتمال ہو جاتا ہے۔ اکثر ایسا ہوا ہے کہ چند کاروباری اداروں کی غفلتیں اور خامیاں حکومت کے علم میں بہت تاخیر سے آئیں اور وہ بھی جب کسی بیرونی ایجنسی نے اس کی توجہ ان امور کی طرف دلائی۔ معقول قاعدہ یہ ہوگا کہ اس قسم کا بے قاعدہ قابو کم سے کم رکھا جائے اور اہم پالیسی کے امور پر تحریری ہدایات دی جائیں جن کو ادارے کی سالانہ رپورٹ میں درج کر دیا جائے تاکہ کسی امر کی ذمہ داری واضح طور سے وزارت پر عائد کی جا سکے۔

کاروباری اداروں میں تیزی سے اضافہ ہونے کے ساتھ متعدد وزارتوں کا تعلق ان سے ہو گیا ہے اور لہٰذا ان میں ہم آہنگی پیدا کرنے کا سوال اٹھ کھڑا ہوا۔ ۱۹۶۵ کے قبل صنعت کی وزارت میں ایک ہم آہنگی شعبہ ان اداروں کے اہم پالیسی کے معاملات میں ہم آہنگی پیدا کرنے کا عمل انجام دیتا تھا۔ ۱۹۶۵ء میں مالیاتی وزارت میں سرکاری کاروبار کا شعبہ قائم کیا گیا جس کو مندرجہ ذیل امور انجام دینے تھے:

(۱) رجوع کرنے اور مشورہ کرنے کے لیے مرکزی نقطہ قائم کرنا اور عام ماہیت کے امور سے برتنا۔ جیسے تنظیم کا نمونہ۔ انتظام کا طریقہ۔ عملہ کے متعلق پالیسی۔ ہم کاری کے متعلق انتظامات کرنا۔ تربیت کا پروگرام۔ منصوبہ بندی۔ اقتصادیات، مالیاتی اور سماجی پالیسیاں۔

(۲) کسی منصوبہ میں پونجی کے تصرف کو کم کرنے کے تمام امکانات دریافت کرنا۔

(۳) سرکاری کاروبار کی پیداوار اور اس کے منافع میں اضافہ کرنے کی غرض سے تمام ترکیبیں ایجاد کرنا۔

(۴) سرکاری کاروبار کے منتخب کیے ہوئے دائرۂ عمل کا وقتاً فوقتاً تخمینہ اور اندازہ لگانا۔

(۵) پارلیمنٹ میں پیش کی جانے والی سالانہ رپورٹوں کو مرتب کرنا اور ایسی رپورٹوں کو بھی مرتب کرنا جن کو پارلیمنٹ کی کمیٹیاں یا حکومت کی دیگر ایجنسیاں طلب کریں۔

اس شعبے نے سرکاری دائرے میں کاروبار کی ہر طرح اصلاح کرنے کا ایک اہم پروگرام مرتب کیا ہے۔

# پارلیمانی قابو

سرکاری کاروباری ادارہ ریاست کی ملکیت ہوتا ہے اور حکومت سے مہیا کی ہوئی رقم لگا کر وہ قائم کیا جاتا ہے۔ ان کاروباری اداروں کو اپنے اپنے متعلقہ صنعتی یا اقتصادی دائروں میں اکثر مکمل اور اکثر جزوی اجارہ داری حاصل ہوتی ہے۔ ان جملہ حالات کا تقاضا یہ ہے کہ یہ سرکاری کاروباری ادارے حکومت کے زیر نگرانی رہیں۔ لہذا یہ پارلیمنٹ کا کام ہے کہ وہ دیکھے کہ یہ ادارے مستعدی سے چلائے جا رہے ہیں اور یہ کہ اجارہ داری سے فائدہ اٹھاتے ہوئے وہ مال کے متصرفین سے بیجا فائدہ نہ اٹھانے لگیں۔ اگرچہ ان پر پارلیمانی نگرانی درکار ہے پھر بھی اس کو ان کاروباری اداروں کی ضروریات اور قوت اختراع سے ہم آہنگ کرنے کی ضرورت ہے ورنہ وہ محکماتی ادارے ہو کر رہ جائیں گے اور ان کے قائم کرنے کا مقصد ہی فوت ہو جائے گا۔ لہذا اہم سوال یہ ہے کہ اس نگرانی اور ان اداروں کی خود اختیاری کے درمیان کہاں امتیازی سطر کھینچی جائے۔

یہ تسلیم شدہ اصول ہے کہ کاروباری اداروں کے روزمرہ انتظامی امور پارلیمنٹ کے زیر نگرانی نہیں ہونے چاہئیں مگر خاص دشواری اس اصول کے انفرادی معاملات پر اطلاق کرنے اور اس امر کی تحقیق کرنے میں پیش آتی ہے کہ آیا یہ معاملات پالیسی کے متعلق یا روزمرہ انتظامی امور کے متعلق ہیں۔

ان کاروباری اداروں کے عمل پر قابو رکھنے کے خاص طریقے جو پارلیمنٹ اختیار کرتی ہے سوالات، بحث اور پارلیمانی کمیٹیوں کی جانچ ہیں۔

اہم معاملات کے بارے میں معلومات حاصل کرنے کے لیے پارلیمنٹ کے ہر دو ایوان میں ممبران وزیروں سے سوالات پوچھتے ہیں۔ چونکہ کاروباری اداروں کی ماہیت محکموں سے جداگانہ ہے لہٰذا ان کے بارے میں سوالات پوچھنے کے چند کشادہ اصول قائم کردیے گئے ہیں۔ مثلاً: پالیسی کے متعلق وزیر کے عمل یا ترک فعل یا پبلک مفاد کے معاملات وغیرہ کے متعلق سوالات پوچھے جا سکتے ہیں۔ ان کاروباری اداروں کی بابت پارلیمنٹ میں بہت زیادہ سوالات پوچھے جانے لگے ہیں۔ اس کا نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ وزیر روزمرہ کیے جانے والے امور کے دائرہ میں داخل ہو جاتا ہے اور یہ امر ان اداروں کی خود اختیاری میں مداخلت کرتا ہے۔

کوئی ممبر متعدد طریقوں سے بحث کے موقع پیدا کرسکتا ہے۔ مثلاً عام پبلک مفاد کے معاملے پر قرارداد پیش کر کے کسی خاص پبلک مفاد کے معاملہ پر آدھے گھنٹے کی بحث کا مطالبہ کر کے کسی اہم پبلک مفاد کے معاملے پر خفیف دوران کا سوال پوچھ کر وغیرہ وغیرہ۔ وقتاً فوقتاً وزیر پالیسی کے معاملے پر ایوان میں بیان دیتا ہے۔ بغیر سوال پوچھے بھی کوئی ممبر کسی اہم معاملہ پر وزیر کی توجہ دلا سکتا ہے اور وزیر ایک مختصر بیان بھی دیتا ہے لوک سبھا میں کسی اہم معاملے پر بحث کرنے کے لیے کارروائی کو ملتوی کرنے کا موشن بھی لایا جاسکتا ہے۔ راجیہ سبھا میں یہ غرض کاغذات کے لیے موشن پیش کر کے حاصل کی جا سکتی ہے۔ تصرف بل یا صدر کے خطاب پر بحث کے دوران ہر اقسام کے معاملات اٹھائے جا سکتے ہیں۔ یہ بحث، چرچا یا تنقید حکومت کو اپنی پالیسی قائم کرنے میں مدد دیتی ہے۔ کاروباری اداروں پر بحث کرنے کی غرض سے یہ جملہ طریقے استعمال کیے جاسکتے ہیں۔

کاروباری اداروں پر نگرانی رکھنے کا ایک اہم طریقہ پارلیمنٹ میں پیش کیے ہوئے حسابات اور سالانہ رپورٹ پر بحث ہے۔ ان اداروں پر پارلیمنٹ کی نگرانی اور قابو کے لیے ضروری ہے کہ ان کے عمل سے ممبران واقف کرائے جائیں۔ لہٰذا کمپنی ایکٹ کی دفعہ 619 (الف) تجویز کرتی ہے کہ مرکزی حکومت حکومتی کمپنیوں کے عمل کے بارے میں سالانہ رپورٹ (الف) اس سالانہ عام میٹنگ کے تین ماہ کے اندر تیار کرائے گی جس میں تنقیع حسابات کی رپورٹ رکھی گئی ہو، اور (ب) اس کی تیاری کے بعد جس قدر جلد ممکن ہوسکے اس رپورٹ کو دونوں ایوانوں کے سامنے تنقیع حسابات کی رپورٹ اور اس پر آڈیٹر جنرل کی اضافی رپورٹ کے ساتھ رکھے گی۔ اسی قسم

کی تجویز زندگی بیمہ کارپوریشن ایکٹ کی دفعہ ۲۹ میں بھی کی گئی ہے۔
اس وقت ان کاروباری اداروں پر اپنے بجٹ کے تخمینوں کو رکھنے کی کوئی قانونی ذمہ داری نہیں ہے بجز فضائی کارپوریشن کے۔ لیکن عملی طور سے مرکزی حکومت کے بجٹ کے ساتھ تشریحی کیفیت میں ظاہر کر دیا جاتا ہے کہ کتنی رقم ان اداروں میں لگائی گئی اور کتنی بجٹ سال میں لگائی ہے۔ تخمینہ جات کمیٹی نے تحریک کی ہے کہ ان اداروں کو بجٹ سال کے لیے اپنے عمل اور پروگرام کی رپورٹ تیار کرنی چاہیے اور گزشتہ سال کی رپورٹ کے ساتھ وہ بجٹ کے موقع پر پارلیمنٹ کو دستیاب رہے۔
تخمینہ جات کمیٹی نے یہ بھی سفارش کی کہ سالانہ رپورٹ کے علاوہ جملہ کاروباری اداروں کی ایک مجموعی رپورٹ بھی پارلیمنٹ کے سامنے پیش کی جانا چاہیے تاکہ ان اداروں کے عمل کا مجموعی طور سے اندازہ لگ سکے، حکومت نے اس سفارش کو منظور کر لیا۔ لہذا ۱۹۶۱-۶۲ کے کاروبار کے بارے میں مرکزی حکومت کے صنعتی اور بیوپارانہ اداروں کے عمل کی رپورٹ ۱۹۶۲ء میں شائع ہوئی۔ اس رپورٹ کی چند خصوصیات یہ ہیں: مختلف زمروں کے کاروباری اداروں کے منافع اور نقصان کا مجموعی چٹھا۔ مختلف اداروں کے سالانہ حسابات کا علیحدہ تجزیہ۔ ملازمت کے متعلق صورت حال۔ ہر ایک ادارے کی کارکردگی کی خصوصیات وغیرہ۔
۱۹۶۱ تک کمپٹرولر اور آڈیٹر جنرل کاروباری اداروں کے حسابات کی تنقیحی رپورٹ کے صرف تکنیکی پہلو پر اپنی رائے دیتا تھا مگر اس کے بعد سے وہ پارلیمنٹ کو معاملات سے واقف کرانے کی غرض سے کاروباری اداروں کے عمل کی گہرائی میں جاکر اپنی رپورٹ دیتا ہے۔ اس رپورٹ کے ذریعہ وہ ان اداروں کی سرگرمیوں پر ایک عام نظر ڈالتا ہے اور ہر ایک ادارے کی مالیاتی حالت پر بھی ایک مختصر رپورٹ دیتا ہے۔ اور چند اداروں کے عمل پر مجموعی طور سے نظر ثانی کرتا ہے اور پیشہ ور تنقیح کنندگان کی رپورٹ میں درج ان امور کا ذکر کرتا ہے جن کے بارے میں اس نے ۱۹۶۲ میں ان کو ہدایات جاری کی تھیں۔ تخمینہ جات کمیٹی نے یہ بھی سفارش کی کہ کسی نئی حکومتی کمپنی کو قائم کرنے کے لیے پارلیمنٹ کی اجازت درکار ہونا چاہیے تاکہ پارلیمنٹ قائم کی جانے والی کمپنی کے حالات سے واقف ہو جائے اگر ایسا نہ کیا جا سکے تو اس کمیٹی نے سفارش کی کہ (الف) مشترکہ اسٹاک کمپنی میں رقم لگانے کے لیے منظوری رقم کے مطالبے کا ذکر تخمینہ کے حصہ ۱ میں کر دینا چاہیے۔ (ب) حکومتی کمپنی کو قائم کرنے کے لیے حکومت ایک اظہار نامہ

جاری کرے اور اس کے مسودے کو کمپنی کی رجسٹری ہونے کے قبل ایوان کی میز پر رکھ دینا چاہیے۔ (ج) حکومتی کمپنی کے ایسوسی ایشن کے آرٹیکل اور میمورنڈم کو اور بعد میں کی ہوئی کسی ترمیم کو بھی ایوان کے سامنے رکھ دینا چاہیے۔ حکومت نے (ب) اور (ج) کو منظور کر لیا اور 'الف' کی بابت کہا کہ اس پر پہلے ہی سے عمل ہو رہا تھا۔

# پارلیمانی کمیٹیاں

پارلیمنٹ اتنی بڑی اور مشغول جماعت ہے کہ وہ کافی مؤثر طور سے سرکاری اداروں کے عمل کی تفصیل کے ساتھ دیکھ بھال نہیں کر سکتی ہے نہ وہ ان اعلا افسران پر نگاہ رکھ سکتی ہے جو وزیروں کو صلاح دیتے ہیں یا خود فیصلے کرتے ہیں اپنی نگرانی کو با معنی بنانے کے لیے پارلیمنٹ نے ان اداروں کی بابت کمیٹی قائم کر دی ہے۔ یہ کمیٹی ۱۹۶۴ میں قائم کی گئی۔ اس کے قائم کیے جانے کے قبل تخمینہ جات کمیٹی اور پبلک حسابات کمیٹی ان اداروں کی دیکھ بھال کرتی ہیں، مگر تخمینہ جات کمیٹی کا عمل اس معاملے میں زیادہ اہم تھا۔ تخمینہ جات نے ان اداروں کے عمل کی تفصیلی جانچ کرتی تھی اور اکثر روزمرہ کیے جانے والے امور پر بھی غور کرتی تھی۔ اس نے ان اداروں کی بابت ۱۳۱ رپورٹیں پیش کی ہیں۔ ان میں سے ۵، مخصوص کاروباروں کے متعلق ہیں اور ۱۵ ان امور کے متعلق ہیں جن کو حکومت نے اس کی سفارش کی بنا پر کیا یا کیے جانے والے ہیں۔ اکثر مخصوص کاروبار پر غور کرنے کے بجائے اس نے جملہ کاروباری اداروں کی افقی تحقیقات کی ہے۔

سرکاری کاروباری اداروں کے متعلق کمیٹی مینن کمیٹی کی سفارش کی بنا پر قائم کی گئی ہے۔ مینن کمیٹی نے سفارش کی تھی کہ چونکہ پارلیمنٹ کا ان اداروں پر مؤثر قابو و نگرانی نہیں ہے لہذا ایک علیحدہ کمیٹی قائم کر دی جائے۔ ۲۰ نومبر ۱۹۶۳ میں لوک سبھا میں ایک قرارداد پاس کیے جانے کے بعد یہ کمیٹی ار مئی ۱۹۶۴ میں قائم کی گئی۔ یہ کمیٹی تخمینہ جات کمیٹی اور پبلک حسابات کمیٹی دونوں کے فرائض انجام دیتی ہے۔ یہ ۱۵ ممبران پر مشتمل ہے جن میں سے دس لوک سبھا اور پانچ راجیہ سبھا کے ممبران ہوتے ہیں۔ ہر سال ہر ایوان ان ممبروں کا تناسبی نمائندگی بہ ذریعہ واحد قابلِ انتقال ووٹ کے اصول کے بموجب انتخاب کرتا ہے کوئی وزیر اس کمیٹی کا ممبر نہیں ہو سکتا ہے۔ کمیٹی کے کار ہائے منصبی یہ ہیں:

(۱) سرکاری کاروباری اداروں کی رپورٹوں اور حسابات کی جانچ کرنا۔
(۲) سرکاری کاروباری اداروں پر کمپٹرولر اور آڈیٹر جنرل کی رپورٹوں کی جانچ کرنا۔ اگر ایسی رپورٹیں دی گئی ہوں۔
(۳) ان اداروں کی خود اختیاری اور مستعدی کے سیاق میں جانچ کرنا کہ آیا ان کے امور کا انتظام معقول کاروباری اصولوں اور واجب بیوپارانہ معمول کے بموجب کیا جا رہا ہے یا نہیں۔
(۴) دیگر ایسے فرائض کا انجام دینا جو پبلک حسابات کمیٹی اور تخمینہ کمیٹی ان اداروں کے متعلق انجام دیتی تھیں جو فقرہ جات (۱) (۲) اور (۳) کے تحت نہیں آتے ہیں اور جن کو وقتاً فوقتاً اسپیکر اس کمیٹی کے سپرد کرے۔

اس کمیٹی کو مندرجہ ذیل امور پر غور کرنے کی واضح طور سے ممانعت کر دی گئی ہے:
(۱) حکومت کی اہم پالیسی کے متعلق امور جن کا سرکاری کاروباری اداروں کے کاروباری اور بیوپارانہ امور سے امتیاز کیا جائے۔
(۲) ان اداروں کے روزمرہ انتظامی معاملات، اور:
(۳) وہ معاملات جن پر غور کرنے کے لیے کسی مخصوص ادارے کو قائم کرنے والے ایکٹ نے کوئی مشینری قائم کر دی ہو۔

اس کمیٹی نے اپنی پہلی رپورٹ اپریل ۱۹۶۵ء میں دی اور اس کے بعد بہت سی رپورٹیں شائع کیں۔ اس کمیٹی کا عمل صلاح کارانہ ہے اور حکومت اس کی سفارشوں کی پابند نہیں ہے مگر معمول یہ ہو گیا ہے کہ اس کی سفارش پارلیمنٹ کی متصور ہوتی ہیں اور وزارت ان پر مکمل طور سے غور کرتی ہے۔ عموماً حکومت اس کی بہت سی سفارشوں کو منظور کر لیتی ہے۔ اگر کوئی وزارت اس کی سفارش کو نہ منظور کرے تو اس کو اس کی وجہ دینا ہوتی ہے۔ کمیٹی اپنی سفارش کے متعلق حکومت کے نظریہ کو بھی منظور کر سکتی ہے۔ اگر کمیٹی حکومت کے جواب سے مطمئن نہ ہو تو وہ اپنی سفارش کو اپنی دوسری رپورٹ میں دہراتی ہے اور پھر اس کا منظور کرنا یا نہ کرنا حکومت پر چھوڑ دیتی ہے مگر اس معاملہ کو ایوان میں اٹھایا جا سکتا ہے۔

یہ کمیٹی واقعاتی تحقیقات کرنے والی جماعت ہے اور اس کے پاس اپنی منظور شدہ

سفارشوں کی تعمیل کرانے کا کوئی ذریعہ نہیں ہے مگر حکومت تعمیل کو غیر معین مدت تک ملتوی نہیں کرسکتی۔ عموماً ادارہ کمیٹی کی جانچ کے لیے موقع ۶ یا ۸ سال کے وقفہ کے بعد پھر آتا ہے اور اس وقت کمیٹی کو معلوم ہوسکتا ہے کہ آیا اس کی سفارشوں کی تعمیل کی گئی یا نہیں۔ اگر تعمیل نہ کی گئی ہو تو حکومت سے اس کی وجہ طلب کی جاتی ہے۔

## عدلیہ قابو

حکومت پر قابلِ اطلاق عدالتی نظرثانی کا کس حد تک حکومت کے کاروباری اداروں پر اطلاق ہوتا ہے؟ متعدد معاملات میں یہ طے پایا ہے کہ ایک حکومتی کمیٹی یا قانونی کارپوریشن حکومت سے علیحدہ اور جداگانہ اکائی ہے۔ اگرچہ حکومتی کمیٹی حکومت کی ملکیت ہوتی ہے اس کے ڈائریکٹروں کو صدر نامزد اور علیحدہ کرتا ہے اور اس کو حکومت کی جاری کی ہوئی ہدایات پر عمل کرنا پڑتا ہے، پھر بھی قانون کی نگاہ میں یہ متصور ہوتا ہے کہ اس کی حکومت سے علیحدہ قانونی شخصیت اور جداگانہ وجود ہے۔ ایسے اصول کا اطلاق قانونی کارپوریشن پر بھی ہوتا ہے۔ مثال کے طور پر دستور کی دفعہ ۲۸۹ (۱) ریاست کی آمدنی کو مرکز سے عائد کیے جانے والے آمدنی ٹیکس سے مستثنا کرتی ہے مگر مدھیہ پردیش زمینی نقل وحمل کارپوریشن بنام آمدنی ٹیکس افسر میں سپریم کورٹ نے یہ فیصلہ دیا کہ مرکزی ریاست کے قائم کیے ہوئے قانونی کارپوریشن کی آمدنی پر آمدنی ٹیکس عائد کیا جاسکتا ہے کیونکہ اس کی ریاست سے علیحدہ قانونی شخصیت ہے اور اس صورت میں کوئی فرق نہیں پیدا ہوتا اگر اس قانونی کارپوریشن کی آمدنی کا ایک حصہ ریاست کو سڑکوں کی اصلاح کے لیے دیا جانا بھی ہو۔

سرکاری کاروباری اداروں کے ملازمین سرکاری ملازمین نہیں خیال کیے جاتے لہٰذا وہ دستور کی دفعہ ۳۱۱ کے تحت تحفظ کے مستحق نہیں ہیں۔ سرکاری کاروباری ادارے کو نالشات کے متعلق وہ حقِ استثنا یا مخصوص استحقاق نہیں حاصل ہے جو دستور کے تحت حکومت کو حاصل ہے مگر سرکاری اداروں کی چند خصوصیات کی وجہ سے ان کے متعلق

---

1486. SC. 1964 - A.I.R. ۱ل

پیدا ہونے والے چند قانونی مسائل کا ذکر کیا جانا مناسب ہے مثلاً ان کے خلاف نالشات ان کے خلاف منڈامیس (MANDAMUS) کا جاری کرنا اور ان کے خلاف بنیادی حقوق کا ادّعا۔

# سرکاری کاروباری اداروں کے خلاف نالشات

## معاہدات کے تحت ذمہ داری

چونکہ سرکاری کاروباری اداروں کی حیثیت حکومت کے محکموں کی نہیں ہوتی وہ دستور کی دفعہ ۲۹۹ اور ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۸۰ کا فائدہ نہیں اٹھا سکتے ہیں سرکاری کاروباری ادارے کی وہی قانونی حیثیت ہوتی ہے جو کسی دیگر کارپوریٹ کی ہوئی جماعت کی ہوتی ہے۔ کیا حکومت کی جاری کی ہوئی ہدایت کی خلاف ورزی میں کیے ہوئے معاہدے کا نفاذ سرکاری کاروباری ادارے کے خلاف کیا جا سکتا ہے؟ ایسی

صورت میں کمپنی کے کام قانون کا اطلاق ہوتا ہے۔ کسی ایسے ادارے سے معاملہ کرنے والے شخص کے لیے ضروری نہیں ہے کہ وہ تحقیقات کرے کہ اندرونی انتظام کے جملہ ضوابط کی تعمیل کر دی گئی ہے یا نہیں بجز اس صورت کے جب کوئی ایسی تجویز ہو جس کی رو سے اس کو ایسا کرنا ہو۔

## فعل بیجا کی بابت ذمّہ داری

چونکہ سرکاری کاروباری ادارے کی حکومت سے علیحدہ قانونی شخصیت ہوتی ہے وہ اس ہدایت کا فائدہ نہیں اٹھا سکتا جو دستور کی دفعہ ۳۰۰ کے ذریعہ حکومت کو اس کے ملازمین کے فعل بیجا کی بنا پر نالش کی بابت دی گئی ہو، لہذا سرکاری کاروباری ادارہ کسی دیگر کارپوریٹ جماعت کی طرح اپنے ملازمین کے ارتکاب کیے ہوئے فعل بیجا کی بابت مقامانہ طور سے ذمہ دار ہوتا ہے، قانونی کارپوریشن کی صورت میں اس کو قائم کرنے والا قانون اس کو اس معاملہ میں کچھ ہدایت عطا کر سکتا ہے۔

کارپوریشن قائم کرنے والا قانون اس کو کچھ اختیارات عطا کرسکتا ہے اور اس پر فرائض عائد کرسکتا ہے، اور اکثر بغیر نجی حقوق میں مداخلت کیے ان اختیارات اور فرائض کا انجام دینا ممکن نہیں ہوتا۔ مثال کے طور پر دامودر ویلی کارپوریشن کا ایک عمل۔ آبپاشی۔ پانی کی سپلائی۔ بجلی کو پیدا کرنے، ارسال کرنے اور تقسیم کرنے کی اسکیموں کی افزونی ہے۔ اس عمل کو انجام دینے کے لیے اس کو باندھ وغیرہ بنانے کا اختیار دیا گیا ہے۔ بغیر نجی حقوق میں مداخلت کیے اس کے لیے یہ عمل کرنا ممکن نہیں۔ لہٰذا فعل بیجا کی بنا پر نالش میں قانونی اختیار کا دفاعی عذر لیا جاسکتا ہے مگر اس اختیار کو معقول احتیاط کے ساتھ استعمال کرنا چاہیے۔ اگر غفلت کے ساتھ اس کو استعمال کیا جائے تو سرکاری ادارہ ذمہ دار ہوگا جب تک متعلقہ قانون سے اس کے خلاف منشا نہ ظاہر ہوتا ہو۔ چند سرکاری کارپوریشنوں میں متعلقہ قوانین نے ان کو اور ان کے ملازمین کو ملازمین کے فعل بیجا کی بابت ذمہ داری سے مستثنیٰ کردیا ہے۔ مثلاً تیل اور قدرتی گیس کمیشن ایکٹ ۱۹۵۹ کی دفعہ ۲۸ تجویز کرتی ہے کہ "کمیشن یا اسکے کسی ممبر یا ملازم کے خلاف اس ایکٹ یا اس کے خلاف بنے ہوئے کسی قاعدہ یا ضابطہ کی رو سے نیک نیتی سے کیے ہوئے یا کیے جانے والے کسی فعل کے متعلق کوئی نالش فوجداری مقدمہ یا دیگر کارروائی نہیں دائر کی جاسکتی۔

چند ایکٹ یہ تحفظ صرف کارپوریشن کے ملازمین کو دیتے ہیں۔ اس امتیاز کی وجہ کا اندازہ لگانا مشکل ہے۔ موجودہ دور کی بہبودی ریاست میں جب کہ ریاست ہر قسم کا کاروبار کرنے لگی ہے کارپوریشن کو قائم کرنے والے ایکٹ میں تحفظی فقرہ کا وضع کرنا بے محل ہے اور حق بجانب نہیں ہے۔

## منڈیمس (MANDAMUS)

جیسا کہ باب ۱۱ میں کہا گیا ہے منڈیمس قانونی جماعت اور تجارتی عمل کرنے والی جماعت کے خلاف جاری کیا جاسکتا ہے۔ عموماً حکومتی کمپنی کے خلاف منڈیمس نہیں جاری کیا جاسکتا۔ اس کا ذکر اوپر ہوچکا ہے۔

معاہدہ یا فعل بیجا سے پیدا ہونے والی سول ذمہ داری کو نافذ کرنے کے لیے منڈیمس

نہیں جاری کیا جاسکتا جیسا کہ باب ۱۱ میں واضح کیا گیا ہے، لیکن اگر قانون نے کسی قانونی کارپوریشن پر کوئی پابندی عائد کی ہو تو وہ منڈیمس کے ذریعہ نافذ کی جاسکتی ہے۔ مثلاً جب کسی سرکاری کارپوریشن کے ملازمین کی شرائط خدمت کی ضابطہ بندی قانون یا قواعد کے ذریعہ کی گئی ہو تو اگر کارپوریشن نے ان کی خلاف ورزی کی ہو تو منڈیمس ہی مناسب دادرسی ہوتی ہے۔ کسی قانونی کارپوریشن کے خلاف اس کے قانونی فرائض کی تعمیل کروانے کے لیے (مثلاً کسی پبلک مفاد یا سہولت کا مہیا کرنا) کس حد تک منڈیمس جاری کیا جاسکتا ہے (یا کس صورت میں ہرجانے کی نالش دائر کی جاسکتی ہے) جیسا کہ گزشتہ باب میں کہا گیا ہے جب تک کہ کسی شخص کے مفاد میں خاص طور سے وہ فرض نہ عائد کیا گیا ہو اور جب تک یہ ظاہر نہ کر دیا جائے کہ متعلقہ ایکٹ اس شخص کو اس فرض کو نافذ کروانے کا حق دیتا ہے کوئی معاملہ دائر نہیں کیا جاسکتا ہے۔ اگر سرکاری متعدد رنے اپنے عام فرائض کی خلاف ورزی کی ہو یا ان کی انجام دہی سے باز رہا ہو۔ اس اصول کے کئی وجوہ ہیں:

اوّل: قوانین کا مقصد ہوتا ہے کہ ایک کارپوریشن مستعد، کافی اور کم خرچ وغیرہ خدمت انجام دے۔ یہ مبہم فقرے ہیں جن میں بہت سے داخلی اور پالیسی کے معاملات پیدا ہوتے ہیں اور عدالتیں ایسے معاملات میں جانے سے گریز کرتی ہیں۔ آیا کوئی خدمت مستعدی سے اور کافی طور سے انجام دی جا رہی ہے، ایسا سوال نہیں ہے جس پر عدالتیں فیصلہ دیں۔

دوئم: فرض ایسے عام الفاظ میں بیان کیا جاتا ہے کہ بجز یہ ثابت کرنے کے کہ اس کی انجام دہی سے قاصر رہا گیا معلوم ہوتا ہے کہ ایکٹ کسی شخص کو عدم انجام دہی کی وجہ سے بنائے نالش نہیں دیتا۔ مثلاً: دامودر ویلی کارپوریشن ایکٹ کارپوریشن کے فرض کو یوں بیان کرتا ہے کہ وہ مختلف معاملات کی فروغ اور اصلاح ہے۔

سوئم: اگر کبھی کسی ایکٹ میں لفظ "گا" استعمال بھی کیا گیا ہو تو بھی عدالتیں اس تجویز کو اختیاری اور ہدایتی ماہیت کی نہ لازمی ماہیت کی کہکر اس کو عدالت سے قابلِ نفاذ نہیں قرار دیتیں۔

چہارم: عدالتیں کسی شخص کے متاثر ہوئے مفاد کو ناکافی اور بعید متصور کر کے اس شخص کو نالش دائر کرنے کا مجاز نہیں قرار دیتیں۔ لیکن جیسا کہ ڈی اسمتھ کا قول

ہے" یہ فرض نہیں کر لینا چاہیے کہ کشادہ اور عام الفاظ میں وضع کی ہوئی قانونی ذمہ داری قانونی فرض کی عدم انجام دہی کی وجہ سے نالش دائر کرنے کی بنا نہیں ہو سکتی۔ اور یہ متصور کیا جا سکتا ہے کہ کسی اجارہ داری رکھنے والے سرکاری ادارے کا کسی مخصوص تاخیر سے معاملہ کرنے سے انکار بنائے نالش ہو سکتا ہے اگر اس انکار سے کسی قانونی فرض کی خلاف ورزی ہوئی ہو۔

ناگپور کارپوریشن کے معاملے میں ایک مقامی مقتدر کی درخواست پر بجلی مہیا کرنے کے لیے قائم کیے ہوئے سرکاری ادارے کے خلاف رٹ جاری کی گئی کیونکہ اس نے اپنی قانونی فرض کو یعنی بجلی سپلائی کرنا انجام نہیں دیا تھا۔

جیسا کہ اوپر کہا گیا ہے حکومت سرکاری کاروباری اداروں کو ہدایت جاری کر سکتی ہے ان ہدایات کی کیا حیثیت ہے؟ کیا ان کو نافذ کرنے کے لیے منڈیمس جاری کیا جا سکتا ہے؟

دیگر ایکٹوں میں اسی قسم کی تجاویز کی عدالتی تعبیر کی بنا پر کہا جا سکتا ہے کہ ان کا کوئی قانونی اثر نہیں ہے۔ لہذا اگر کوئی قانونی کارپوریشن ان کی تعمیل نہ کرے تو کوئی شخص ان کا نفاذ نہیں کروا سکتا۔ لیکن وزیر کی ہدایت پر مبنی کارپوریشن کا کوئی عمل باطل قرار دیا جا سکتا ہے اگر اس وزیر کو ہدایت دینے کا اختیار نہ ہو۔

راؤ جی بنام آندھرا پردیش میں ریاستی نقل و حمل کارپوریشن نے چند نقل و حمل کی سڑکوں کو قومیانے کی اسکیم تیار کی۔ اس اسکیم کی ابتدا وزیر کی ہدایت سے کی گئی تھی اور اس وزیر کی اس راستہ پر نقل و حمل کا کاروبار کرنے والے نجی اشخاص سے سیاسی مخالفت تھی اور انھیں کے راستے قومیائے جا رہے تھے۔ سپریم کورٹ نے اس اسکیم کو رد کر دیا کیونکہ وزیر کی ہدایت بدنیتی سے جاری کی گئی تھی اور وہ ناجائز تھی۔

## سرکاری کاروباری اداروں کے خلاف بنیادی حقوق کا نفاذ

بنیادی حقوق کی کسوٹی کے ذریعہ انتظامی عمل کی جانچ کرنے کا عدالتوں کا اختیار عدالتی نظرثانی کا اضافی پہلو ہو جاتا ہے۔ یہ سوال اکثر پیدا ہوتا ہے کہ کیا سرکاری کاروباری اداروں

---

498. BOM. 1958. A.I.R al

کے خلاف بنیادی حقوق کا ادّعا کیا جا سکتا ہے۔ دستور کی دفعہ ۱۲ کے تحت ان حقوق کا نفاذ صرف ریاست کے خلاف ہی نہیں بلکہ مقامی یا دیگر مقتدران کے خلاف بھی کیا جا سکتا ہے۔
راجستھان ریاستی بجلی بورڈ بنام موہن لال، میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا ہے کہ وہ بورڈ قانونی جماعت ہوتے ہوئے "دیگر مقتدران" کے زمرے میں آجاتا ہے جس کا ذکر دفعہ ۱۲ میں کیا گیا ہے۔ لہٰذا متاثر ہونے والا شخص اپنے بنیادی حقوق کا نفاذ اس کے خلاف کروا سکتا ہے اور اس امر کی کوئی اہمیت نہیں کہ وہ جماعت بیوپارانہ عمل کر رہی ہے یا نہیں۔ مگر دفعہ ۱۲ کے مفہوم میں حکومتی کمپنی مقتدر نہیں خیال کی جاتی لہٰذا اس کے خلاف بنیادی حقوق کا ادّعا نہیں کیا جا سکتا۔

---

لے A.I.R. 1967. S.C. 1857

# ہماری مطبوعات

| کتاب | مصنف / مترجم | قیمت |
|---|---|---|
| جدید سیاسی فکر | سید انوار الحق حقی / ڈاکٹر محمد ہاشم قدوائی | 14/25 |
| جدید ہندوستان کے معمار | آئی، سی، ایچ، آر / ڈاکٹر قیام الدین احمد | 14/- |
| جغرافیہ کی ماہیت اور اس کا مقصد | ایس۔ ڈبلیو وولرج / انیس احمد صدیقی | 19/- |
| جدید ہندوستان کے سماجی و سیاسی افکار | ڈاکٹر محمد ہاشم قدوائی | 47/- |
| اورنگ زیب کے عہد میں مغل امراء | محمد اطہر علی / امین الدین | 28/- |
| بادشاہ | میکاولی / ڈاکٹر محمود حسین | 14/- |
| برطانیہ کا دستور اور نظام حکومت | محمد محمود فیض آبادی | 36/- |
| تاریخ آصفی | مرزا ابو طالب / ڈاکٹر ثروت علی | 10/- |
| تاریخ اور سماجیات | عائشہ بیگم | 10/50 |
| اسلامی تہذیب و تمدن | عماد الحسن آزاد فاروقی | 14/- |
| اسلامی سماج | ریوبن لیوی / ڈاکٹر مشیر الحق | 60/- |
| اکبر سے اورنگ زیب تک | ڈبلو ایچ مورلینڈ / جمال محمد صدیقی | 21/50 |
| البیرونی کے جغرافیائی نظریات | ڈاکٹر حسن عسکری کاظمی | 11/- |
| تاریخ فلسفہ سیاسیات | پروفیسر محمد مجیب | 18/- |
| تاریخ ہندی فلسفہ | ایس۔ این داس گپتا | 12/50 |
| تحریک آزادی ہند | ظہور محمد خاں | 2/25 |
| تحریک خلافت | قاضی محمد عدیل عباسی | 65/- |
| قدیم ہندوستان میں شودر | ڈاکٹر رام سرن شرما / جمال الدین محمد صدیقی | 14/50 |
| مہاتما گاندھی | بی۔ آر۔ نندا / علی جواد زیدی | 60/- |
| مغلیہ سلطنت کا عروج و زوال | ڈاکٹر ریاض احمد خاں شیروانی | 37/- |
| مغل دربار کی گروہ بندیاں اور ان کی سیاست (دوسری طباعت) | ڈاکٹر ستیش چندر / ڈاکٹر قاسم صدیقی | 22/- |

| | | |
|---|---|---|
| فسانۂ آزاد (جلد سوم، حصۂ اوّل) | رتن ناتھ سرشار رامیر حسن نورانی | 67/50 |
| فسانۂ آزاد (جلد سوم، حصہ دوم) | رتن ناتھ سرشار رامیر حسن نورانی | 67/50 |
| فسانۂ آزاد (جلد چہارم، حصۂ اوّل) | رتن ناتھ سرشار رامیر حسن نورانی | 50/- |
| فسانۂ آزاد (جلد چہارم، حصۂ دوم) | رتن ناتھ سرشار رامیر حسن نورانی | 50/- |
| فکر و تحقیق (۱) جنوری تا جون 1989 | قومی اردو کونسل | 15/- |
| فکر و تحقیق (۲) جولائی تا دسمبر 1989 | قومی اردو کونسل | 15/- |
| فکر و تحقیق (۳) جنوری تا جون 1990 | قومی اردو کونسل | 15/- |
| فکر و تحقیق (۴) جولائی تا دسمبر 1990 | قومی اردو کونسل | 15/- |
| فکر و تحقیق (۵) جنوری تا جون 1992 | قومی اردو کونسل | 20/- |
| فکر و تحقیق (۶) جولائی تا دسمبر 1992 | قومی اردو کونسل | 20/- |
| فکر و تحقیق (۷) جنوری تا جون 1997 | قومی اردو کونسل | 30/- |
| فکر و تحقیق (۸) جولائی تا دسمبر 1997 | قومی اردو کونسل | 30/- |
| آہنگ و عروض | ڈاکٹر کمال احمد صدیقی | 18/- |
| املا نامہ | مرتب: پروفیسر گوپی چند نارنگ | 9/- |
| اردو تصویری لغت | شیاملا کماری رڈاکٹر علی رفاد فتیحی | 30/- |
| اردو صرف و نحو | ڈاکٹر اقتدار حسین خاں | 16/- |
| اردو افعال | سونیا چرنیکوا | 24/- |
| اردو املا (دوسری طباعت) | رشید حسن خاں | زیر طبع |
| اردو انسائیکلوپیڈیا (حصۂ اوّل) | پروفیسر فضل الرحمٰن | 300/- |
| اردو انسائیکلوپیڈیا (حصۂ دوم) | پروفیسر فضل الرحمٰن | 450/- |
| اردو انسائیکلوپیڈیا (حصۂ سوم) | پروفیسر فضل الرحمٰن | 450/- |
| اسکول لائبریری | سید حسین رضا رضوی | 20/- |

| | | |
|---|---|---|
| ایلس آئینہ گھر میں | لیویس کیرل رڈاکٹر عبدالحیٔ | 12/- |
| بابر نامہ | ڈاکٹر محمد قاسم صدیقی | 12/- |
| باتیں کرنے والا غار | دولت ڈونگاجی راے کے لونگیا | 3/50 |
| باپو اور بچے | پی۔ڈی۔ ٹنڈن رتاجور سامری | 2/25 |
| بچوں کے حالی | صالحہ عابد حسین | 3/75 |
| بچوں کے ڈرامے | اظہر افسر | 10/50 |
| بچوں کی مسکان | سیّدہ فرحت | 3/75 |
| بچوں کی نظمیں | جگن ناتھ آزاد | 5/- |
| بچوں کے نہرو | ایم چیلاپتی راو رپریم نارائن | 7/50 |
| بکری دو گاؤں کھا گئی | م۔ ندیم | 9/- |
| بگلا اور کیکڑا | الکا شنکر | 7/- |
| بوڑھیا اور کوا | شنکر | 7/50 |
| بے زبان ساتھی | وکیل نجیب | 10/- |
| بیربل کی شوخیاں | ثریا جبیں | 8/- |
| بے زبانوں کی دنیا | حیدر بیابانی | 18/- |
| بینک کی کہانی | غلام حیدر | 4/50 |
| چراغ کا سفر | سید محمد ٹونکی | 1/50 |
| چڑیا اور راجہ | مدھو ٹنڈن راتل ویاس | 7/- |
| چڑیاں | سلطان آصف | 3/- |
| چلو چاند پر چلیں | جے پرکاش بھارتی رڈاکٹر محمد یعقوب عامر | 5/- |
| چندا ماما کے گاؤں میں | قاضی مشتاق احمد | 5/- |

| کتاب | مصنف | قیمت |
|---|---|---|
| وفادار نیولا | شنکر | 7/- |
| ہری اور دوسرے ہاتھی | شنکر / پریم نارائن | 6/- |
| ہمارا سنیما | پریم پال اشک | 10/- |
| ہمارا قومی گیت | سید محمد ابراہیم فکری | 10/- |
| ہماری لوک کہانیاں | پریم پال اشک | 18/- |
| ہمارے ٹیگور | صفدر حسین | 8/50 |
| ہمارے جانباز | پریم پال اشک | 13/- |
| ہمالیہ کے بنجارے | شیام سنگھ ششی | 6/50 |
| ہندوستان کی آبادی | محمد ابوذر | 8/75 |
| ہندوستان کی بزرگ ہستیاں (حصہ اوّل) | صفدر حسین | 15/- |
| جامع انگریزی اردو لغت (حصۂ اوّل) | کلیم الدین احمد | 400/- |
| جامع انگریزی اردو لغت (حصۂ دوم) | کلیم الدین احمد | 600/- |
| جامع انگریزی اردو لغت (حصۂ سوم) | کلیم الدین احمد | 600/- |
| جامع انگریزی اردو لغت (حصۂ چہارم) | کلیم الدین احمد | 600/- |
| جامع انگریزی اردو لغت (حصۂ پنجم) | کلیم الدین احمد | 600/- |
| جامع انگریزی اردو لغت (حصۂ ششم) | کلیم الدین احمد | 600/- |
| توضیحی لسانیات | ایچ، ایل، گلیسن / عتیق احمد صدیقی | 23/- |
| چندر دیو | ایم لتا / کشور سلطان | 3/- |
| حاتم طائی کا قصہ | مرتب: ڈاکٹر نورالحسن نقوی | 13/- |
| حالی | صالحہ عابد حسین | 4/- |
| حرف حرف نظم | وقار خلیل | 5/- |